

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LA CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 8 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Constantin MARESH

MEMBRES DU JURY :

Président : M. G. de LAPRADELLE, Professeur.

Suffragants } M. GIDEL, Professeur.
 } M. NIBOYET, Professeur.

PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1932

LA CODIFICATION
DU DROIT INTERNATIONAL



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

LA CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 8 Juin 1932, à 14 heures

PAR

Constantin MARESH

MEMBRES DU JURY :

Président : M. G. de LAPRADELLE, Professeur.

Suffragants { M. GIDEL, Professeur.
M. NIBOYET, Professeur.

PARIS

A. PEDONE, Editeur

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1932

* 26565

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

On tend souvent à prendre la rigueur du droit pour de la rigidité ; le sachant sévère, on l'imagine immuable. Or, la caractéristique du droit c'est d'être plastique. Par son essence même, il est souple, s'adapte à la vie et la suit continuellement. Nulle circonstance économique et sociale ne peut lui rester étrangère. Il est semblable aux palais en porcelaine des contes chinois où le moindre souffle fait tinter mille clochettes aériennes de cristal. Sans une telle résonnance, le droit serait un non-sens.

Cela fait qu'il y a un droit de chaque jour. A tout instant, des principes deviennent inutiles et pâlissent. Point n'est besoin de les écarter. « Je ne meurs pas, je sors du temps » disait Lebrun Pindare. Tant de règles n'ont pas été abolies et pourtant, on ne s'en rappelle même plus.

Puisqu'imitant la vie, le droit croît avec les rapports sociaux. Dans une civilisation avancée, ses préceptes sont multiples. Et comme les manières d'envisager ces préceptes sont multiples, elles aussi, — il est difficile, parmi des croyances différentes, — d'apercevoir celle qui peut servir de dogme. Voici le problème. D'un côté, le droit est changeant ; tout doit s'écarter pour lui laisser les coudées

franches. D'un autre, ce dédale est bien obscur ; on s'y perd trop aisément pour que, de temps en temps, l'on ne soit tenté d'y mettre un peu de clarté, de chercher les normes existantes et celles-ci de les rendre perceptibles.

En droit privé, cette préoccupation est très ancienne. Depuis le Code d'Hammourabi, roi de Babylone, gravé sur une stèle vingt-trois siècles avant Jésus-Christ, en passant par l'Inde Aryenne où les codes étaient surtout des recueils, par la Grèce antique, et par Rome avec la Loi des Douze Tables, on essaya de réunir des dispositions éparses et de les rendre publiques, afin d'écarter l'arbitraire. Justinien doit aussi être cité, ainsi qu'Alphonse de Castille, auteur des Siete Partidas. En France, l'idée reprit depuis l'ordonnance de Blois et, si on tenta par les grandes ordonnances du XVIII^e siècle de la réaliser, c'est Napoléon qui avait compris avant Ihering que « la concentration de la matière juridique est un élément de la concentration nationale », qui y employa toute sa volonté, et réussit à unifier le droit.

Mais, dans la société des Etats, « le droit ne peut naître que d'une manière tout à fait étroite à la faveur de circonstances exceptionnelles » (1).

La question de la codification se pose en droit des gens sous un tout autre aspect. Cette branche du droit, considérée par les uns comme la plus récente historiquement, est décrite par d'autres, ceux qui voient des manifestations

(1) De Lapradelle. Cours de droit international public.

de droit inter gentes dans les relations entre les divers clans de l'antiquité, comme étant le point de départ de tout rapport juridique. On peut, sans prendre parti, rappeler que le Baron de Taube parle dans « L'Inviolabilité des Traités » d'une stèle chaldéenne faisant allusion à un tracé de frontières opéré entre deux villes-royaumes de Mésopotamie, en vertu d'un accord spécial survenu entre les parties — ce qui fait remonter le compromis d'arbitrage à l'an 3000 avant J.C.

Mais le droit international est celui qui a subi le plus d'éclipses par le fait que les Etats ont vécu longtemps dans une ignorance absolue les uns à l'égard des autres.

Le Colbertisme, le principe d'équilibre que Frédéric le Grand expose dans son *Anti Machiavel* (2) et avant eux déjà, l'idée que la papauté était dépositaire unique de la vérité, le désir des conquêtes ainsi que la notion de protection des droits des souverains légitimes qui a trouvé son expression dernière dans la Sainte Alliance, — tout cela fit tort à l'organisation d'une société internationale, qu'on persista longtemps à nier. *Frédéric le Grand* écrivait dans *L'instruction pour la direction de l'Académie des nobles* : « Le maître avertira la jeunesse que le droit des gens, manquant de puissance coercitive pour le faire observer n'est qu'un vain fantôme que les souverains étalent dans les factums et les manifestes, lors même qu'ils le violent ».

(2) 3^e partie, ch. XXVI, p. 58.

Aujourd'hui, grâce au développement inouï des moyens de transport, l'univers est devenu « rien que la terre ». Les besoins économiques ont cru, l'interdépendance des peuples aussi, et dorénavant, rien ne peut arrêter l'essor du droit des gens, — qu'à chaque moment de nouveaux traités, de nouvelles conventions entre Etats viennent accroître.

★★

Quelles sont les bases, le fondement du droit international ? (3) Comment des Etats souverains sont-ils obligés de subir l'application de principes obligatoires ? On a expliqué cela en disant que la seule volonté, le seul consentement des Etats étaient à l'origine du droit international.

Mais Duguit démontra l'antériorité et la supériorité du droit quant à l'Etat. Il en résulte pour celui-ci une limitation, causée par des *normes internationales*, qui sont nées dans les consciences individuelles et ne sont pas du tout élaborées par la volonté des Etats. Il faut donc voir le véritable fondement du droit dans la *conscience juridique des individus*. C'est d'elle que naissent les règles fondamentales, et comme cette conscience varie selon les époques, les règles de droit international porteront l'empreinte de l'époque où elles furent conçues.

D'autres règles, celles qu'on appelle *constructives ou*

(3) Voir Visscher. La codification du droit international. La Haye R.D.C. 1925, I, et Heilborn, Les sources du droit international, R.D.C. 1926, I.

techniques, facilitent l'adaptation pratique de ces normes. Ces règles-ci tirent leur force de la volonté des Etats. En premier lieu, on trouve la *coutume*, (4) qui s'incorpore lentement au droit international et qui, à chaque application nouvelle qu'elle reçoit dans les rapports entre Etats acquiert un caractère de plus en plus obligatoire.

Ce qui lui donne sa force, c'est une pratique internationale répétée. Cette pratique doit être suivie par plusieurs Etats et il ne faut pas oublier que l'importance de l'Etat est un facteur essentiel dans l'élaboration de la coutume. Il est évident que ce ne sont pas des pays comme le Libéria ou le Nicaragua qui contribueront le plus efficacement à la création d'un usage international. Jusqu'à présent, presque exclusivement les grandes Puissances seules ont créé des coutumes.

A côté de la pratique internationale il faut aussi pour qu'une coutume se forme un facteur psychologique, *l'opinio necessitatis*, la croyance à la nécessité de cette coutume.

Il suffit parfois d'un *acte unilatéral*, loi ou décret, dans lequel l'Etat exprime son désir que la règle édictée puisse acquérir une valeur internationale, pour créer un usage. D'autres fois, des traités internationaux généralisent une règle et celle-ci devient source de coutume. « Une succes-

(4) Voir Gianni : « La coutume en droit international » Thèse Paris, Pedone, 1931. — Pour M. Gianni, « le droit coutumier c'est le minimum de moralité indispensable à l'existence de la communauté internationale ».

sion constante de traités sur une certaine matière démontre l'usage approuvé des nations sur cette matière » (5).

L'autorité de la coutume grandit à mesure que celle-ci est acceptée par plus d'Etats et il arrive un moment à partir duquel l'assentiment de l'unanimité des Etats n'est pas nécessaire pour qu'elle soit considérée comme universelle. Une seule puissance ne peut faire échec à son extension, ni la renier.

La jurisprudence et les sentences des tribunaux internationaux doivent aussi être considérées comme sources de coutume.

Le rôle technique de celle-ci est donc très grand. Sa souplesse, son adhérence aux nécessités sociales en font un mode excellent de constatation du droit. Mais le peu de précision des règles qui en dérivent ainsi que la lenteur avec laquelle elles se forment, lenteur accrue en droit international où les gouvernements mettent plus de temps que les individus à adopter *l'opinio necessitatis*, viennent modérer l'enthousiasme avec lequel on peut envisager la coutume, règle technique de l'adaptation des normes internationales.

Une méthode plus rapide de réalisation est celle de la *convention internationale* (6). Il existe des traités particu-

(5) Wheaton, Histoire des progrès du droit des gens, 4^e édition, Leipzig, 1865 (II, p. 405).

(6) M. Basdevant dans « Conclusion et rédaction des traités » réserve le nom de traités aux accords les plus importants, ceux dont la conclusion comporte une intervention du

liers, conclus en prévision d'intérêts particuliers et passagers. Ceux-là ne sauraient devenir sources de droit.

Mais si des traités conclus en prévision d'intérêts particuliers reproduisent souvent certaines clauses, ces dernières peuvent, parce que correspondant à une nécessité durable, engendrer une coutume.

Enfin, viennent les traités dépouillés d'intérêts particuliers, les *Vereinbarungen*, les *Law making conventions* où les volontés ne s'opposent pas l'une à l'autre, mais où un grand nombre d'Etats tendent vers l'établissement d'une règle générale. Ces traités sont parfois *déclaratifs* ; ils constatent une coutume antérieure et en ce cas, la source de droit c'est la coutume qu'ils constatent. Mais lorsqu'innovant, ils créent des règles tout à fait nouvelles, c'est là qu'ils deviennent source de droit distincte. Avec le temps, ces règles pénètrent dans le domaine de la coutume et voici comment des conventions signées seulement par un certain nombre d'Etats, arrivent à être considérées comme obligatoires pour tous. Il y a donc une interpénétration de la coutume et du traité, ces deux sources du droit international et les seules existantes.

En droit international privé, on doit ajouter à ces sources la loi positive interne des Etats.

chef de l'Etat. Mais le terme *convention* est, dans la pratique, considéré comme synonyme de traité (ex. les actes de La Haye de 1899 et 1907, appelés Conventions).

Avec le développement du droit international a commencé un enchevêtrement inextricable de règles et de pratiques, qui ne cesse de s'accroître. Les conditions de la vie sociale ayant changé, certaines notions ont vieilli et d'autres leur succèdent. Le manque d'unité des pratiques internationales est un manque de sécurité, donc un manque de confiance entre Etats. Une loi internationale n'existe pas, — dans le sens de loi interne, — à cause de l'idée de souveraineté. La société des Etats manque de pouvoir exécutif. Les conférences des Etats peuvent à la rigueur ressembler à des organes législatifs, mais peuvent-elles légiférer à l'égard des Etats non participants ? Enfin, si avec la Cour permanente de Justice internationale, un embryon de pouvoir judiciaire paraît, les Etats hésitent avant de s'y adresser, car ils ne savent d'après quelle loi ce tribunal va juger. Et pourtant, s'il n'y a pas de loi universelle, il y a des règles universelles dont la violation entraînera *ipso facto* des réactions sociales. La crainte de ces réactions empêchera les Etats d'édicter des lois internes contraires à ces règles ; presque toujours, depuis qu'à l'indépendance totale des Etats a succédé l'interdépendance, la violation d'une règle semblable a fait naître — du moins lorsque la règle était fondamentale, — une réaction. Dans les pays anglo-saxons, le droit des gens est d'ailleurs considéré comme faisant partie de la législation de chaque Etat.

A défaut de loi internationale, il y a donc quand mê-

me un droit international positif. Faut-il laisser ce droit se développer sans aucune aide, d'une manière coutumière, ou doit-on, pour arriver plus vite à l'organisation de la communauté universelle, tâcher d'aplanir les difficultés, de grouper les principes et la pratique existants, de les rendre publics, de les codifier ? En droit des gens, « ce qui manque, c'est un législateur reconnu » (7). La codification ne pourra donc se faire qu'au moyen de conventions entre Etats, à cause de la prééminence de l'idée de souveraineté.

Il existe plusieurs manières d'envisager cette codification. On peut faire de la *législation*, renouveler le droit international, émettre des règles qui puissent régir toutes ses lacunes et toutes ses obscurités, innover partout où la pratique ne satisfait pas la raison. Ce système trop dangereux n'est pas recommandable car « lorsqu'une règle n'est pas devenue en soi une règle de droit, ce n'est pas son inscription dans un traité qui peut lui donner ce caractère, elle continue à n'être pas obligatoire » (8). En outre, les conventions qui innoveraient d'une telle manière ne seraient applicables, — et encore — qu'aux Etats les ayant acceptées. Si la volonté de la majorité des Etats peut s'imposer parfois à la minorité, c'est surtout en tant que *déclarative* des normes existantes.

A l'opposé de ce système, se trouve la conception an-

(7) Bluntschli, Droit international codifié, page 3.

(8) Politis, Nouvelles tendances du droit international.

glaise de la *consolidation*. Dans « l'Opinion adressée à Jacques I^{er} sur le mode de consolider les Statuts et de faciliter l'étude de la loi commune », Bacon écrit : « Les changements que je propose ne sont pas considérables : je ne demande pas des innovations, je ne veux qu'améliorer ; et l'on sait qu'il est plus facile d'amender ce qui est bien que de corriger ce qui est mauvais. Il s'agit moins, dans mon projet, de la matière de la loi que de sa *forme*, de son expression, de sa notification ». Plus de trois cents ans après Bacon P. J. Baker, expliquant de quelle manière on entend la codification en Angleterre, constate que le *but* c'est de faire progresser « non la substance, mais la forme de la loi, et de clarifier les règles ». Quant à la méthode à suivre, la codification est comme dans les autres Statuts anglais de consolidation, le travail des juristes de profession.

Ce procédé, qui n'a d'autre mérite que celui de préciser et de coordonner, rend trop rigide le droit existant. Il a la valeur d'une exposition rétrospective. Car si on veut codifier le droit, ce n'est pas seulement pour le passé, c'est surtout pour l'avenir qu'il faut le faire. A côté des règles actuelles se trouvent d'autres à l'état d'évolution, qu'il est nécessaire d'enregistrer. L'esprit du droit des gens en évolution doit être dégagé et cela comporte un minimum de *prévision et de réformation*. Le codificateur doit ajouter ici à sa tâche d'émondeur, celle de favoriser, par quelques tailles savantes, la croissance de toute pousse nouvelle.

Même les auteurs anglo-saxons admettent cette néces-

sité et ils ne s'opposent pas à ce que des changements indispensables interviennent.

C'est donc d'une manière intermédiaire, dans un but de consolidation, mais aussi de construction que doit être entreprise, en notre matière, l'œuvre ardue et laborieuse d'une loi des Etats.

★ ★

Si la codification compte depuis plus d'un siècle de nombreux partisans parmi les esprits les plus éclairés, d'autres personnalités et non des moindres, la considèrent comme une utopie irréalisable.

Des objections nombreuses lui ont été adressées (9).

Une objection surannée, et tenant à la différence de langage ; celle-ci n'a pas besoin d'être réfutée car on a conclu des traités internationaux sans s'arrêter à elle et les décisions de la Société des Nations sont prises en langue diplomatique. Si l'on veut mettre le texte des conventions à la portée de l'opinion publique dans chaque pays, on n'a qu'à les traduire en langage national.

Mais certains auteurs allemands, qui ne peuvent imaginer qu'une codification complète ou pas de codification du tout, ont énoncé qu'un code devant présenter des solutions pour toutes les difficultés possibles, l'entreprise est une chimère. Ces auteurs sont ceux qui s'opposaient à une codification interne en Allemagne et pourtant celle-ci a très

(9) Voir Visscher, *op. cit.* et Oppenheim : *International Law*, 2^e édition, 1912.

bien réussi. On ne doit d'ailleurs pas envisager la loi internationale comme exclusive des autres sources du droit, mais comme *supplétive*. A ses côtés, et pour les matières qu'elle ne règle pas, la coutume et la convention continueront d'exister. Toute la mentalité allemande et toute cette puissance visuelle qui franchissent d'un bond l'espace entre l'absolu et le nihilisme, sans pouvoir imaginer d'intermédiaire, sont contenues dans cette objection.

Une autre objection, la plus importante aussi, est celle présentée par l'école historique : « Toute codification paralyse le développement du droit. Elle crée une tendance à interpréter le droit selon la lettre et non selon son esprit ». Si on a pu prendre au sérieux pendant si longtemps une telle objection, c'est qu'on ignorait encore le rôle souple d'adaptation que remplit sans arrêt la jurisprudence. Que feront les tribunaux internationaux, sinon combiner les textes et l'esprit du droit de la même manière que la jurisprudence française qui a su transformer les codes bourgeois en codes ouvriers et a remplacé les droits de l'individu par les droits de l'association. Il est prouvé d'ailleurs qu'une codification apporte maintes poussées de jeunesse, de vitalité avec elle. Des problèmes juridiques nouveaux surgissent qu'on ignorait encore. Tout l'esprit d'une époque s'éclaire grâce à l'exégèse des normes qui la régissent.

En quoi le photographe, le peintre, arrêtent-ils l'action du temps sur leurs modèles ? Un seul moment est fixé qui n'immobilisera pas les moments qui vont suivre. Non,

la codification ne peut arrêter le droit, qui ne fait qu'imiter la vie. Celui-ci est un « pur fait devenu conscient ». Comment une réglementation quelconque viendrait-elle influencer la conscience juridique des peuples et retarder l'enregistrement des faits qui vont suivre et qui se produisent pour ainsi dire automatiquement avec le changement des conditions sociales ? En outre, même si l'on admet que les matières codifiées deviendront vite vieillotes et inadaptables aux temps nouveaux, la procédure de la révision est là pour une mise au point de ces matières. Evidemment, la révision d'une convention internationale présente plus de difficultés qu'une révision du droit interne, mais l'avis d'une majorité d'Etats suffirait pour la permettre. Ainsi celle-ci deviendrait un excellent instrument de déblayage à condition qu'elle ne se produise ni trop fréquemment ni trop rarement.

On a encore dit que l'autorité du droit international ne pouvait grandir — au contraire — avec la codification. Une convention qui codifie les matières de la guerre, par exemple, renfermera un ensemble de prescriptions. La violation d'une seule de ces prescriptions par une partie donnera la possibilité aux autres d'imaginer que toute la convention a été violée et de la considérer comme ne liant plus personne, ce qui rendra encore plus fragile le droit international. M. de Visscher riposte à cela avec raison et fait remarquer que ces conventions ne sont pas des contrats ordinaires, qu'elles seront le plus souvent déclaratives de

droit et qu'alors, les règles y incluses auront une autorité par elles-mêmes. « La forme conventionnelle ne pourra créer ici des causes de faiblesse supplémentaires ».

Enfin vient l'objection la plus juste. La loi des nations, dit-on, n'est pas encore mûre (ripe) pour la codification. Cette objection est mise en avant par les Britanniques chaque fois qu'on aborde notre matière devant eux ; elle fut nettement exprimée à Genève par Lord Robert Cecil. Personne ne conteste qu'il y ait des parties du droit international qui, étant encore en train de se développer, ne peuvent être emprisonnées dans des formules. Mais cette vérité a été comprise en premier lieu par les partisans de la codification eux-mêmes. A l'idée de code général international, née dans la pensée de certains juristes, a succédé presque immédiatement la notion de codification progressive et partielle considérée aujourd'hui comme la seule possible. Certaines matières sont mûres pour le travail de constatation ou de réformation ; là, il faut aller de l'avant. D'autres sont encore incertaines et inconsistantes ; gardons-nous d'y toucher avant qu'elles soient arrivées à maturité.

Les avantages de la codification sont trop visibles pour qu'on insiste là-dessus. La vigueur nouvelle qu'elle apporterait au droit international, la clarification, l'épurent en sont quelques-uns. Mais ce qui importe, c'est la mise du droit international à la portée de l'opinion publique, — car un droit coutumier reste « une science hermétique ». L'édu-

cation politique des masses sera faite par ce moyen et le contrôle des actes des gouvernants devenant plus effectif, une garantie de plus pourra s'ajouter au maintien de la paix, qui est aujourd'hui à la merci de quelques décisions souvent arbitraires.

La codification, c'est la fin de l'incertitude. Il existe une Cour de justice internationale à laquelle les justiciables hésitent de s'adresser faute de savoir quelles lois leur sont applicables. De même que la possibilité de juger d'après la justice et l'équité a étouffé l'idée d'une Cour Internationale des Prises, de même l'absence du droit écrit empêchera-t-elle, tant qu'elle se prolonge, l'extension du domaine de juridiction de la Cour Permanente et l'intronisation d'une justice obligatoire. Les Etats iraient de plein gré soumettre leurs différends à la C.P. s'ils savaient quelles sont les règles qu'elle pourra leur appliquer.

Ces objections et ces avantages une fois constatés, il faut accepter la codification, même si on persiste à ne pas y voir un bien. Dorénavant, elle a passé le stade d'hésitation, elle est entrée dans la voie où une institution se développe par force d'inertie, en glissant sur elle-même et en s'incorporant sans trêve tout ce qu'elle trouve sur son chemin. Si on doit constater que cette œuvre sera très lente, il n'est plus permis de croire que rien puisse arrêter les tentatives répétées, obstinées, les coups de pioche dans le mur qui se succèdent de plus en plus fréquents en Amérique ainsi qu'en Europe.

CHAPITRE PREMIER

LA DOCTRINE ET LE TRAVAIL DES ASSOCIATIONS SCIENTIFIQUES PARTICULIÈRES EN MATIÈRE DE CODIFICATION INTERNATIONALE

Ici comme partout, la doctrine a précédé les initiatives officielles. (1) Les publicistes ont de tout temps cherché des moyens d'aplanir les mésententes entre peuples. Après avoir envisagé l'arbitrage comme la meilleure solution, ils ont rêvé à une Confédération d'Etats où un pouvoir central édicterait une loi internationale ; ils ont enfin trouvé la panacée dans une multiplication des traités entre un grand nombre d'Etats et dans une extension du domaine des accords entre ces Etats. Car il ne peut exister de loi internationale autre que celle fixée par les Etats, ceux-ci « étant seuls créateurs de droit international » (2). Il est à remarquer qu'une réglementation internationale quelconque ne

(1) Beaucoup d'ouvrages publiés sous le titre de Codes diplomatiques ne sont que des collections de traités. On n'en parlera donc pas.

(2) Strupp.

fut imaginée possible pendant très longtemps, — depuis le XIV^e au XVIII^e siècle, — que comme corollaire d'une Ligue ou d'une Confédération des Etats qui avait presque toujours pour mission de juger les différends entre souverains. L'arbitrage obligatoire fut prôné par le Père Dubois, par Emeric Crucé, par Sully.

L'idée de loi internationale apparaît avec *l'abbé de Saint-Pierre* qui publia en 1713 le « *projet de traité conclu pour rendre la paix perpétuelle entre les souverains chrétiens* ». Dans l'article 5 de son projet, il attribue à l'assemblée générale des plénipotentiaires de l'alliance européenne, le pouvoir de faire à la *pluralité des voix* toutes les lois nécessaires pour remplir le but de l'alliance, qui est la paix. Quant aux articles fondamentaux, aucun changement ne peut y être fait sans le *consentement unanime* des alliés.

Rousseau, sous prétexte de publier un extrait du projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre, fait apparaître des idées qui lui sont personnelles. Constatant qu'il y a entre nations d'Europe un lien plus étroit qu'entre le reste de l'humanité, il propose une Confédération européenne ayant *un pouvoir législatif* suprême et établissant des règlements généraux qu'un tribunal judiciaire devrait mettre à exécution, au besoin par la force.

En 1782, fut publié par un anonyme à Leipzig « l'Essai sur un code maritime général Européen pour la conservation de la liberté de la navigation et du commerce des nations neutres en temps de guerre ».

En 1793, l'abbé Grégoire fut chargé par l'Assemblée Législative de rédiger un projet de déclaration du droit des gens. La Convention rejeta pour la deuxième fois ce projet en 1795. La Déclaration de l'abbé Grégoire n'est pas un Code, mais un ensemble de principes en 21 articles. Pour lui, il y a un droit des gens naturel et invariable et puis un droit des gens conventionnel. Ce dernier n'acquiert force de loi que par la ratification de tous les peuples ; il est incohérent et a absolument besoin d'être révisé.

Kant écrit dans « Zum ewigen Frieden » (3) que l'état de paix ne sera atteint définitivement que lorsque, par un pacte spécial, les Etats renonceront à l'anarchie dans laquelle ils vivent, pour se soumettre à des lois coercitives. Et dans les Leçons de droit (4) il propose un Congrès non permanent « seul moyen de réaliser l'idée d'un véritable droit public d'après lequel les dissentiments des nations seraient terminés par des voies civiles ».

Parmi les philosophes allemands, Fichte pense lui aussi à une Confédération des nations qui accepteraient toutes la même loi, — tandis que Hegel, qui met la souveraineté de l'Etat au-dessus de tout compromis, est contre.

Frédéric de Martens (5) observe qu'il y a autant de

(3) Kant, *Projet de paix perpétuelle*, Essai philosophique. Königsberg, 1796.

(4) Kant, *Rechtslehre*, tome 2, § 61.

(5) Martens, *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe* fondé sur les traités et usages. Goettingue 1821, un vol. in-8° (1^{re} édition vers 1788).

lois spéciales internationales en Europe qu'il y a de relations spéciales entre les nations. Tous les Etats de l'Europe pourraient définir leurs droits dans une convention expresse. Une Union fédérale garantirait ces droits. Ainsi arriverait-on à un Code fixe du droit des gens positif, adopté par toutes les nations et obligatoire pour toutes. Mais Martens, sceptique, remarque qu'aucune convention générale n'est encore résultée de tous les Congrès européens réunis et que probablement jamais un Code de droit international positif n'existera.

Avec Jérémie Bentham, l'apôtre, l'illuminé de la codification, la réglementation du droit international est envisagée longuement et déclarée possible. Bentham, quoique anglais, voulait codifier tout et à tout prix. C'est lui qui a inventé en 1780 l'appellation de droit international introduite en France par Etienne Dumont en 1802. Au début (1786) il décrit le code international comme un recueil des droits et des devoirs qu'ont les souverains entre eux. Un Code universel contiendrait donc tous les droits et tous les devoirs du souverain à l'égard des autres, tandis qu'il y aurait pour chaque Etat envers lequel ce souverain est lié par des traités spéciaux, un Code particulier. Ces devoirs et ces droits ne seraient que *moraux* ; car on ne peut guère espérer de voir des conventions universelles entre les nations et des tribunaux qui les appliqueraient (6).

(6) Bentham. Traité de législation civile et pénale, 3 vol. I. 328. 331.

La guerre est considérée comme une sorte de procédure, un exploit par lequel on fait exécuter tout un peuple. Le souverain attaquant, c'est le demandeur ; le souverain attaqué, c'est le défendeur. Bentham adopte ce parallèle avec le droit privé pour essayer d'introduire des principes d'humanité dans la guerre. Car il reconnaît qu'aucun code ne pourra arrêter les souverains dans leurs buts de conquête. Pourtant, la codification aura pour résultat de réduire au minimum les causes de conflits entre nations, — chacune connaissant ses droits et ses devoirs à l'avance. Dans les notes de 1827, Bentham fait du Code international l'œuvre des Etats et non plus des souverains. Toutes les nations chrétiennes réunies en Congrès vont élaborer cette œuvre et essayer d'empêcher les délits en droit des gens. Bentham distingue le *crime* : acte d'une nation, qui cause plus de tort à une autre nation qu'à elle-même, et le *délit*, refus de service positif à une nation, service qui ferait plus de bien à celle-ci que de mal à la nation qui le refuse.

Du temps de Bentham, le célèbre Savigny s'opposait à ce qu'un livre ayant force de loi (Gesetzbuch) existât en Allemagne, car il ne trouvait pas que les Allemands aient une vocation (Beruf) pour cela. Il se posait d'ailleurs en adversaire résolu de toute codification. « C'est une erreur de croire, disait-il, que la communauté gagnera en vitalité par l'anéantissement de tous les rapports individuels ».

En 1815 un avocat natif de Florence, Lorenzo Collini, remit aux monarques réunis au Congrès de Vienne un ou-

vrage intitulé « Code du droit des gens sur terre et sur mer » qui ne fut pas pris en considération.

James Mill, le philosophe qui appliqua la méthode positiviste aux sciences morales, propose dans ses « Essays on Government » de confier la rédaction d'un Code de droit international aux délégués des nations.

Esteban de Ferrater, espagnol, publie en 1847, un « Code de droit international », recueil de traités espagnols, contenant aussi un aperçu en 414 articles intitulé « Règles du droit international ». Vers 1851, c'est un Italien, Parol-do, qui dans un essai de codification du droit international, considère spécialement les droits privés des individus. Pour éviter des conflits de lois, il propose l'uniformisation du droit international privé.

Domin Petrushevez (7) expose en 1861 ses idées dans un projet dont le style est vigoureux et lapidaire. Il s'occupe du droit public ainsi que du droit privé. Son projet résume les principes et les coutumes contenus dans divers traités. Or — constate Domin Petrushevez — toutes les conventions internationales contiennent des principes semblables, sauf peut-être celles relatives au droit maritime. Il faudrait qu'une Commission tâche d'extraire des écrits et des traités le droit commun, et qu'elle essayât d'aplanir par une *media sententia* les divergences d'opinions. Le

(7) Domin Petrushevez, Précis d'un Code International, Leipzig, 1861.

tout serait rédigé en la forme d'un code universel dont les questions touchant à la politique seraient exclues. Comme il n'y a de sanction législative qu'à l'intérieur des Etats, ce Code aurait une *validité conventionnelle* et les nationaux ne seraient tenus que si les gouvernements consentaient à publier le Code sur leurs territoires respectifs.

Johann Gaspar Bluntschli, d'origine suisse, a « régné » ; comme dit Hughes, à l'Université de Heidelberg, — la première où fut enseigné le droit des gens. Il était ami et correspondant de Francis Lieber, professeur au Collège Columbia de New-York. Celui-ci rédigea les Instructions pour la conduite des armées des Etats-Unis en campagne, ouvrage qui, révisé par un Conseil d'officiers, fut adopté et publié par le président Lincoln. Bluntschli présenta les « Instructions » en allemand et il avoue que c'est grâce à elles qu'il acquit la conviction que le droit international pouvait être codifié. En 1868, il publie son grand ouvrage qui eut un énorme succès (8). On le traduisit en cinq langues et le gouvernement chinois en ordonna une traduction officielle.

Bluntschli rêve à un empire mondial (Weltreich). Tous les congrès passés ont déclaré le droit international, dit-il ; cela démontre donc le caractère nécessaire de ce droit. Mais il n'y a pas de législateur, pas de tribunal international.

(8) Bluntschli. Le droit international codifié, trad. Lardy, 1881 Paris.

Il faut donc développer ce droit et lui assurer une sanction. Et Bluntschli propose (9) :

A) Pour les grandes questions politico nationales :

Un conseil des chefs d'Etat, qui va délibérer sur les lois internationales avec un Sénat européen composé de *capacités* nommées par les Chambres. La décision appartient au Conseil. Les grandes Puissances décideront à la majorité quand une sanction par voie de contrainte s'avère nécessaire.

B) Pour les questions moins importantes, Bluntschli envisage un tribunal fédéral international.

Quoique n'ayant pas l'autorité d'un Congrès universel, un Congrès européen, lorsque unanime, formulera le sentiment de l'Europe et pourra statuer même sur des points de droit des gens universel.

L'opinion de la majorité ne fera pas loi dans le Congrès, mais comme elle témoignera de la conviction générale des nations civilisées, la minorité quoique n'étant pas légalement obligée, ne pourra s'y soustraire. Une représentation populaire au Congrès s'impose : par la réserve de la ratification au pouvoir législatif et par la responsabilité des envoyés diplomatiques.

Le Code de Bluntschli a 862 articles, la forme en est faible. On n'y trouve ni excès de science ni une trop grande solidité de conceptions. Il est bien difficile d'y distin-

(9) Exposé détaillé dans la *Gegenwart*, 1878.

guer ce qui est obligatoire de ce qui ne l'est pas. Les articles contiennent des motifs, des définitions et des remarques scientifiques en même temps et les annotations contredisent souvent le texte. En outre, Bluntschli donne à son opinion personnelle la même valeur qu'à une loi. Malgré tout, son droit des gens codifié reste un travail ample et de valeur.

★ ★

Membre de l'association britannique pour l'avancement des sciences sociales, Dudley Field en fut chargé de préparer un Code international qui devait être présenté aux Gouvernements pour être adopté par eux. Cet ouvrage contenant 1008 articles est publié en 1872 (10). Field observe qu'un code international n'est qu'un traité étendu. Il s'occupe de tout le droit international à la fois et y apporte des modifications. Comme il imagine que bien des Etats ne voudront accepter en entier son code, il demande (et cette innovation est excellente) que chacun soit laissé libre d'en accepter une partie seulement. Deux nations peuvent, par convention spéciale, modifier ce Code en ce qui les concerne, mais évidemment non en ce qui concerne les autres adhérents. En cas de différends, une haute Commission jointe et un tribunal d'arbitrage statueront. Chaque année, le Code sera amendé par une Conférence.

(10) Dudley Field, *Projet d'un code international*, trad. Rollin, Paris Pédone 1881.

A la fin, Field insère un mémoire sur la possibilité d'étendre le droit des gens européen aux nations d'Orient.

Son projet est basé strictement sur le droit en vigueur. Beaucoup d'annotations complètent les articles. Ceux-ci sont expliqués aussi du point de vue de la *pratique diplomatique*. Ainsi la science et la pratique sont également mises à jour. Cette œuvre dépasse de beaucoup les autres entreprises de ce genre.

★ ★

Il faut remarquer que les écrivains anglo-saxons sont ceux qui ont envisagé le problème avec le plus de sens critique et l'ont exposé avec le plus de justesse. Il leur convenait d'ailleurs admirablement car il contenait, à ce moment-là, assez d'utopie pour inciter leur âme à la rêverie et assez de possibilités pour aguicher leur volonté de réalisateurs. Tout en répétant que le droit international n'est pas encore mûr pour la codification, ils s'emploient depuis 60 ans à chercher et à trouver des modalités parmi lesquelles beaucoup doivent être retenues.

Dans la *Réforme du droit des gens*, Seebohm compare la Société des Nations à une organisation où prévaut une loi de Lynch internationale. L'accroissement du commerce et des relations extérieures nécessite une substitution graduelle de lois *essentiellement judiciaires* à cet état d'anarchie, — d'un Code équitable et uniforme. L'arbitrage n'y pourrait suppléer car « on ne doit jamais oublier que la

fin principale que l'auteur d'une loi doit se proposer n'est pas tant de trancher les différends que de les prévenir ». Il envisage l'*unanimité* comme condition sine qua non pour création d'un droit des gens obligatoire. L'interprétation législative se ferait par des tribunaux mixtes. Enfin, Seebohm cherche une sanction — et ce serait l'*action collective*. Mais on y devrait recourir de plus en plus rarement puisque la concentration de la force physique aurait pour conséquence ici, comme en matière interne, le désarmement des particuliers.

Lorimer, dans les *Principes de droit international*, insiste sur l'importance que doivent prendre les lois morales dans la réglementation interétatique.

Il préconise une assemblée législative représentant nettement toute l'opinion des peuples, — un Parlement *ad hoc* par exemple. Il penche du côté Confédération d'Etats. Le chef en serait élu par la législature internationale. L'établissement d'un gouvernement central se ferait par traités. Le pouvoir législatif se composerait d'un Sénat, d'une Chambre des Députés internationaux et d'un Bureau sis à Genève. Le pouvoir judiciaire serait formé par des juges nommés à vie. Il y aurait à Genève une force permanente constituant le pouvoir exécutif.

Lorimer insiste sur le fait que le droit ne s'impose pas de sa propre autorité. La plupart des juristes raisonnent ainsi : 1°) tout rapport de droit est gouverné par une loi absolue ; 2° Cette loi absolue peut être découverte en sa

forme positive ; 3° une fois découverte, la raison des nations civilisées sera une garantie suffisante de son acceptation.

Or, la troisième prémisse est fausse. « La loi positive est une lettre morte que la force seule peut appeler à la vie ». « Les questions de désarmement international et d'organisation internationale agissent et réagissent l'une sur l'autre en tous points et en tous sens. Il faut donner aux Etats une *garantie* et cette garantie sera une force internationale à laquelle chacun fournira un contingent d'hommes et qui fera respecter la loi ».

Son plan ne s'applique qu'à l'Europe car Lorimer divise l'humanité en trois cercles, d'après le degré de civilisation. Au fur et à mesure, l'organisation qu'il envisage absorbera les colonies et enfin les Etats extra-européens.

Un Italien, *Léopoldo Farnese* (11), examina les motifs d'une codification simplement du point de vue idéal ; dans une deuxième partie de son ouvrage (qui, elle, n'a jamais paru) devait se trouver un projet de code détaillé.

Mancini s'occupe lui aussi de cette matière (12) ainsi qu'*Edmund Löwenthal* (13) qui envisage la codification

(11) *Léopoldo Farnese*, *Proposito di un codice di diritto internazionale* (Roma 1873).

(12) *Mancini*, *Della vocazione del nostro secolo per la riforma e la codificazione del diritto delle genti* (Roma 1874).

(13) *Edmund Löwenthal*, *Grundzüge zur Reform und Kodifikation des Völkerrechtes* (Berlin 1874).

comme pouvant être entreprise par un corps législatif formé des délégués des Parlements de tous les pays.

Bulmerinck (14) pense que le droit international se formera sous l'action des forces intérieures des peuples et que le législateur ne pourra que le sanctionner. Il y a un droit « existant » et un droit « désiré ». Le premier pourrait être exposé comme droit en vigueur dans un livre ayant force de loi (*Gesetzbuch*) qui se distinguerait d'un simple ouvrage privé (*Rechtsbuch*) comme celui de *Bluntschli*, puisqu'ayant reçu l'approbation de l'Etat. Mais quels sont les organes qui pourraient établir ce livre ayant force de loi ? Il faudrait qu'il soit clair, court et compréhensible pour tous. Il faudrait encore respecter l'individualisme et le développement du droit interne de chaque Etat. Dans son « *Droit international* » (15) *Bulmerinck*, sans s'opposer à la codification, souligne qu'elle est impossible à l'époque, si on veut y inclure du droit positif et non seulement l'opinion des savants. Il faut de longs travaux préparatoires de la doctrine et des gouvernements avant qu'une telle entreprise devienne abordable.

Holtzendorff (16) se prononce formellement contre la codification générale et *Ullmann* (17) tout en ne s'y oppo-

(14) *Bulmerinck* (August) *Praxis, Theorie und Kodifikation* 1874.

(15) § 6, page 180.

(16) *Holtzendorff*, *Principes de la politique*, trad. *Lehr, Richter*, Hamburg, 1887.

(17) *Ullmann*, *Völkerrecht*, Fribourg en Brisgau, 1898, § 9, pp. 36-37.

sant pas, reconnaît « que l'Etat actuel de développement de ce droit rend la codification internationale inexécutable ».

★★

En 1889, Fiore donne lui aussi un droit international codifié (18). S'il prête la forme de code à cet ouvrage, dit-il, c'est pour mieux faire ressortir ses doctrines scientifiques. L'œuvre de Fiore qui à l'origine avait 1340 articles fut révisée par celui-ci et il en parut en 1910 une nouvelle édition comprenant 1.962 articles.

La codification doit se faire pas à pas, constate Fiore, en fixant les principes de *modus vivendi* les plus urgents. Il faut des transactions continues. Aussi tous les Etats doivent-ils s'organiser en unions. Comme on ne doit pas entraver l'évolution des relations juridiques entre Etats, on établira un *Congrès*, un *pouvoir législatif permanent* aux fins d'adaptation constante du droit à la pratique. Les peuples y seront représentés directement, — au vote restreint et limité — ainsi que les Etats.

La sanction serait assurée par une *Conférence*, sorte de tribunal arbitral s'occupant seulement des intérêts généraux et qui, elle, ne serait pas permanente. Des représentants du peuple, des représentants des grandes puissances et des représentants des gouvernements ayant un inté-

(18) Fiore, Le droit international codifié et sa sanction juridique, trad. Antoine, 1 vol. Paris Pedone 1911.

rêt dans l'affaire jugée, y siègeraient ; tous les conflits d'ordre complexe menaçant la paix lui seraient soumis. Il y aurait encore une *juridiction arbitrale* pour les conflits d'ordre particulier. Celle-ci serait obligatoire et pourrait être imposée par la *Conférence*.

Contre les Etats récalcitrants, on peut recourir à des sanctions pacifiques (blocus). En cas de litige l'opinion publique (à laquelle Fiore attache une grande importance) devra se prononcer. La guerre se justifiera seulement lorsqu'un Etat a épuisé tous les moyens juridiques de coercition.

L'œuvre de Fiore est supérieure à celle de Bluntschli comme synthèse et présentation. Pourtant, c'est encore Dudley Field qui paraît être le mieux inspiré de tous et celui qui voit le côté pratique des choses.

★★

En France, la codification a pu rencontrer des adeptes, mais ceux-ci ne se risquaient pas à établir des projets complets de code. On ne trouve qu'une tentative de ce genre et c'est celle de Duplessix en 1906. Il déclare être influencé par Despagne (19). En revanche, bien des auteurs ont examiné cette matière dans leurs ouvrages avec plus ou moins de scepticisme.

(19) Duplessix, La loi des Nations, ouvrage primé, 1906. Contient un Code en 786 articles. Voir encore un opuscule de P. Larroque, De la création d'un Code international, Paris, Bellaire, 1875.

Dans son article écrit en 1889, Roszkowski (20) en envisage les avantages et les désavantages et détermine les conditions d'une bonne codification. Celles-ci lui paraissent être :

1°) Fixation des principes et exacte détermination des règles du droit actuellement en vigueur ;

2°) Identification des rapports entre les nations et de leurs notions juridiques. Comme les rapports sont encore trop hétérogènes, le droit codifié ne sera accepté, pour commencer, que par les nations qui se trouvent à peu près au même degré de civilisation ;

3°) L'intime union des Etats dans la multiplicité de leurs rapports. C'est cette multiplicité seule qui rendra nécessaire une déclaration précise des droits.

4°) Enfin, au droit codifié, expression de la justice, ne se soumettront que les Etats qui désirent cette justice. Les autres, — ceux qui mettent leurs intérêts égoïstes au-dessus de tout — n'y adhéreront pas.

Despagnet, sceptique lui aussi sur le moyen de faire exécuter les sentences, n'admet (21) la codification qu'accompagnée de la création d'un tribunal international, tandis que Nys (22) qui étudie longuement la question, penche pour une fédération d'Etats.

(20) Roszkowski, La Codification du droit international, R.D. I.L.C. 1889, p. 521.

(21) Despagnet, Cours de droit international public. Paris, Larose, 1894.

(22) Nys. Droit international, 3 vol. 2^e édition, Bruxelles, 1904, tome I.

Rivier (23) envisage le droit des gens comme « coutumier de nature et même d'essence » et devant rester « muable », — sans se rendre compte que ce droit est coutumier aujourd'hui parce qu'encore dans une période de développement trop rapide, de croissance. Pourquoi définir le droit des gens comme plus « coutumier », plus « muable » que les autres ? Un jour viendra où des tests répétés lui auront fait prendre une forme précise et où il faudra bien cesser de le considérer comme uniquement coutumier. Les auteurs qui voient le droit des gens sous cet angle-là sont tous jouets d'une illusion. Parce que le droit international a jailli si près de nous, parce que nous sommes encore en vue de ses sources, il leur semble qu'il est destiné à changer perpétuellement autant qu'il a changé depuis cent ans, — et qu'il est impossible de lui trouver jamais une expression durable.

Quant à Mérignhac (24) il trouve que la codification se fait d'elle-même et qu'il suffira un jour de réunir les règlements partiels pour avoir un ensemble du droit des gens codifié.

Se sont encore occupés de la codification : Holland (25) qui étudie spécialement celle des lois de la guerre, Léone Lévi (26), Oppenheim (27) et Internoscia.

(23) Rivier. Principes du droit des gens, Paris, Rousseau, 1896.

(24) Droit public international.

(25) Studies in international law.

(26) International law with materials for a code of international law.

(27) International law.

Jérôme Internoscia, Italien émigré au Canada, y fit paraître un Code international en 5.657 articles (28). Dans sa préface, il exprime le vœu que personne ne critique son Code sans l'avoir lu en entier. J'avoue ne pas l'avoir fait. Cette préface suffit pour en donner un aperçu. La guerre sera abolie. L'individu aura des droits internationaux ; on supprimera la peine de mort en droit des gens criminel et on appliquera la loi personnelle en matière de conflits. Une assemblée internationale légifère et juge. C'est cette assemblée qui va adopter article par article le Code Internoscia. Enfin, à bout de souffle, Internoscia ajoute que les personnes désireuses de s'instruire, pourront apprendre les langues étrangères en lisant l'édition juxta linéaire de ce Code publié en français, italien et anglais !

Si j'ai cité tant d'essais sur la réglementation du droit des gens, dont certains sont méritoires tandis que d'autres restent insignifiants, c'est parce que j'estime que l'influence de la doctrine en cette matière a été prépondérante, que sans ces tentatives répétées, l'idée n'aurait pas, en un si court laps de temps, acquis une telle ampleur. Et puis, « l'autorité pratique du droit scientifique est d'autant plus grande que le domaine du droit positif est plus restreint » (29). D'une manière souterraine, mais sûre, la doctrine a fait comprendre en Europe la nécessité d'une codification.

(28) Internoscia, Nouveau code de droit international, New-York, 1910.

(29) Fiore, *op. cit.*, page 76.

Je dis en Europe, parce qu'en Amérique, les circonstances sociales et l'idéalisme ont aidé les peuples à trouver seuls la voie. Mais pour que notre continent, hier encore tellement imbu des principes de souveraineté et d'indépendance, puisse si rapidement être dominé — car il l'est — par l'idée d'une loi des nations, il faut vraiment que les initiatives particulières aient exercé une grande influence.

Aujourd'hui encore, des juristes éminents s'occupent exclusivement de cette question, mais comme leur action est en quelque sorte mêlée à celle des gouvernements, on retrouvera plus loin des noms comme ceux de Gustavo Guerrero, du docteur Bustamante, d'A. Alvarez, auteur de la Codification du droit international.

Parmi les auteurs récents, Paul Fauchille (30) voit comme obstacle à la réalisation d'un code durable la règle de *l'unanimité* qui sera exigée, non seulement pour son élaboration, mais pour toutes modifications ultérieures. Si le traité codificateur n'est établi que pour une durée restreinte, il faut que cette durée ne soit ni trop courte, car alors un travail immense n'aboutirait à rien, ni trop longue, car les changements produits entre temps rendraient le traité inapplicable avant son terme extinctif.

Karl Strupp (31) est d'avis que la codification se fasse

(30) Fauchille, *Traité de droit international public*, 8^e édit., tome I, partie I. Paris, Rousseau, 1922.

(31) Strupp, *Eléments de droit international public universel*, 2^e édition, 1930.

fragmentairement en tenant compte des différences qui existent entre divers groupes juridiques. Parallèlement doit se faire une modernisation du droit des gens, déjà bien suranné.

★★

En même temps que les initiatives privées des juristes, des associations scientifiques se sont intéressées à la codification et ont voulu contribuer à sa réalisation. Le *Congrès des amis de la paix universelle* reconnut en 1848 la nécessité d'un Code du droit des gens.

C'est au lendemain de la guerre franco-allemande, en 1873, que fut fondée à Bruxelles l'*International Law Association* qui a créé en 1922 une commission de codification. Elle a élaboré à York et à Anvers des règles en matière d'avaries communes qui sont adoptées dans maints pays et sont encore insérées dans les contrats maritimes entre particuliers.

Toujours en 1873, Rolin Jacquemins fonda à Gand l'*Institut de Droit International*. Comme l'idée de codification avait autant d'adversaires que de partisans, l'Institut ne fit pas inscrire celle-ci au programme, mais promit son concours à toute tentative graduelle car « la codification du droit international doit être comme un endiguement progressif des parties mûres du droit contre les flots de l'arbitraire » (32). La méthode de travail de l'Institut, qui

(32) Rolin-Jacquemins.

se réunit périodiquement, n'est pas systématique et il a en notre matière une double activité : déclarative et réformatrice. C'est cet Institut qui a élaboré en 1880 le *Manuel d'Oxford* contenant des lois de la guerre. Il s'est aussi occupé de l'unification du droit commercial. Une commission de codification, présidée par Lord Phillimore, y fut constituée en 1925, sur l'initiative du Comité Hammarskjold. A sa session de New-York en 1921, l'Institut adopta la Déclaration proposée par MM. Alvarez et de Lapradelle (33).

L'Union parlementaire créée en 1884 s'est occupée du droit arbitral et aussi de la codification.

L'American Society of International Law, fondée en 1906, confia à un Comité le soin de dresser un plan de codification ; les écrits préparatoires commencèrent par les sources du droit international et on essaya d'établir la valeur relative des autorités.

Le Comité maritime international, — une assemblée de spécialistes, — (Anvers 1897) a pris l'initiative de l'unification du droit maritime et prépare la tâche des conférences de Bruxelles.

L'Institut américain de droit international qui date de 1912 a adopté à La Havane un projet formulant les bases de ce droit. Il aida puissamment le mouvement de codification en Amérique par l'établissement des 30 projets et du Code Bustamante présentés à la VI^e conférence panaméricaine.

(33) Voir plus bas, page 147.

A ces associations se joignent : l'*Académie diplomatique internationale* (1927) composée de praticiens et de diplomates, l'*Union juridique internationale* (1919), exclusive, ne pouvant compter plus de 40 membres ainsi que diverses sociétés *régionales* (Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, Société française de droit international) ou *nationales* (Grotius Society et l'Istituto italiano di diritto internazionale).

Patiemment et sagement, les publicistes et les associations scientifiques ont posé la question, ont élargi ses limites et ont cherché la voie à suivre. Le temps viendra où l'on rendra hommage à leurs efforts.

CHAPITRE II

LA CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL EN AMÉRIQUE

En Amérique, l'idée de réglementation du droit international est née il y a plus de 100 ans. On peut expliquer cette avance sur l'Europe par le fait que les Etats du Sud étaient libres d'entraves, de dogmes et de préjugés. En outre, on était nourri dans ces pays par les idées philosophiques françaises du XVIII^e siècle. On voyait grand et beau. Les différences ethniques n'existaient pas dans le sud de l'Amérique, les différences de civilisation non plus. Formés presque en même temps, ayant les mêmes aspirations vers la liberté, la même horreur des guerres dont leur arrivait d'Europe l'écho lointain, et surtout la même crainte de retomber sous un joug quelconque, ces Etats cherchèrent un lien entre eux.

« Quand on lit l'histoire politique et diplomatique des Etats hispano américains, on s'aperçoit à chaque page que, si l'on se trouve en présence de frères parfois ennemis, ce sont du moins des frères qui conservent toujours le souvenir de leur souche commune » (1).

(1) Pradier Fodéré, R.D.I.L.C. 1889, p. 218.

L'histoire diplomatique de ces pays, a-t-on dit, peut se réduire à des conflits de frontières.

Il y a deux groupes en Amérique : les Etats-Unis ont adopté les règles de droit international des Anglais et forment avec ceux-ci *l'école anglo-saxonne*. Les Etats latins suivent les principes de *l'école continentale ou française*.

Le groupe anglo-saxon s'est presque toujours désintéressé de l'idée de codification et n'a poursuivi dans les diverses conférences panaméricaines que des intérêts économiques.

C'est au groupe latin que revient l'honneur de l'initiative. « Leur origine révolutionnaire », écrit Alvarez (2), « emportait ces Etats latins en même temps qu'à se donner une constitution presque idéale à leur faire concevoir comme possibles des choses irréalisables ».

Et pourtant, cette forte poussée hors de la réalité a eu quand même des résultats positifs.

Dès 1815, Bolivar parle d'installer à Panama un « auguste congrès des représentants des Etats pour traiter et discuter de la paix et de la guerre avec les nations des trois autres parties du monde ».

En 1826, ce Congrès est convoqué dans une *période de paix absolue*. Jusqu'à ce moment, des réunions pareilles n'avaient eu lieu qu'à la suite de guerres. On voulait éla-

(2) Droit international de l'avenir, p. 42.

borer à Panama un pacte de Ligue et de Confédération. C'est donc l'idée d'une Société des Nations qui domina à ce congrès.

A la séance d'inauguration, le président Vidaurre proposa : « Rédigeons un code de droit public qui fasse l'admiration du monde entier ». La proposition de Pando, délégué du Pérou, tendait « à charger deux personnes de présenter l'année suivante un projet de Code du droit des gens américain qui ne soit pas en contradiction avec les coutumes européennes (3). Cette proposition n'eut pas de suite.

Depuis 1826 le désir d'uniformiser les principes de droit international se reflète dans d'innombrables actes, projets et congrès (4).

Il y eut le second congrès américain (Lima 1847) dont les gouvernements intéressés ne ratifièrent pas les décisions. Il y eut le *Traité Continental* signé à Santiago entre le Pérou et l'Equateur qui étaient effrayés par l'intervention des Etats-Unis au Mexique. Il y eut la convention de Washington en 1856, signée par 7 états. Un Congrès se tint en 1864 qui était destiné à « l'abolition irrévocable des guerres ». Les gouvernements représentés ne ratifièrent rien. Un traité sur les principes du droit international fut

(3) Bustamante. Commission des juriscultes de Rio de Janeiro, page 1.

(4) Voir Romero Filho, A codificacao americana do Direito Internacional, I, page 13.

signé à Lima en 1876 par la Bolivie, le Chili, l'Equateur. En 1875 une société de juristes fondée sur l'initiative de Pradier Fodéré, professeur à cette époque à Lima, élaborait un projet de Code de droit international. Au Congrès de Lima (décembre 1877) on prépara un traité important en 60 articles sur le droit international privé. Dix Etats le signèrent ou y adhérèrent plus tard. Les Etats-Unis avaient refusé d'y participer. Pour le centenaire de Bolivar on signa à Caracas une proclamation des principes de droit public américain.

Enfin en 1888-89, se réunit à Montévidéo le célèbre Congrès où furent conclus d'importants accords de droit international privé. On y décida notamment que la capacité des personnes serait régie par la loi de leur domicile (5), car des pays comme ceux d'Amérique se devaient de faciliter l'assimilation de l'émigrant. Les biens (6) sont régis par la loi du lieu. Le traité du droit civil n'a pour objet que de prévenir les conflits de lois ; il ne formule pas des règles communes aux Etats signataires.

En dehors du traité de droit civil international, six autres furent encore signés (7), ainsi qu'une convention sur l'exercice des professions libérales accordant l'équivalence

(5) Traité de droit civil international de Montevideo, art. 1.

(6) Traité de droit civil international de Montevideo, article 26.

(7) Relatifs au droit commercial, à la propriété littéraire, au droit pénal, à la procédure, aux marques de fabrique et aux brevets d'invention.

des diplômes délivrés par les différents Etats. Le caractère de commerçant était déterminé par la loi du siège des affaires, les délits punis par la loi du lieu du délit et les preuves admises selon la loi à laquelle est sujet l'acte juridique matière du procès.

Ces traités ont été adoptés par les Etats les plus importants du Sud américain. Il n'y a que le Brésil et le Chili qui, fidèles à la *lex sanguinis*, n'aient pas ratifié le traité de droit civil. Des pays d'Europe (France, Espagne, Italie et Belgique) ont postérieurement adhéré au traité sur la propriété artistique et littéraire.

La méthode de travail fut la suivante : Quatre commissions s'occupèrent des diverses matières et présentèrent à la Conférence un projet soutenu par un rapport. En cas de différences d'opinion au sein de la Commission, deux rapports et deux projets étaient présentés : l'un de majorité et l'un de minorité. La discussion commençait par les discours des rapporteurs. Après, le projet était approuvé en entier et ce n'est qu'à la fin qu'on entrait dans le détail des discussions. Les articles étaient envisagés les uns après les autres et les modifications soumises par les délégués. Les traités étaient renvoyés aux commissions afin d'être retouchés par elles, puis la conférence les signait. Ces traités, — remarque très justement Alvarez, — avaient plutôt le caractère de lois nationales que de traités internationaux.

On explique (8) la rapidité avec laquelle furent réglementées tant de matières par le peu de différences qui existaient entre les systèmes de législation des Etats représentés. Un publiciste italien, Buzzati, l'a expliquée plutôt par l'excessive légèreté avec laquelle beaucoup de questions furent résolues. On a reproché à ces traités (9) d'être rédigés d'une façon très peu claire ; des termes qui ont un sens précis y sont souvent confondus.

Malgré tout, cette œuvre accomplie en six mois était une innovation.

★ ★

La crainte d'être reconquis par la métropole s'avérant vaine, avec le temps les diverses républiques latines oublièrent l'idée de fédération dont les Etats-Unis avaient donné l'exemple et qu'elles avaient poursuivie dans la première moitié du siècle. Mais le désir de codification du droit des gens qui en était issu subsista et s'étendit.

Indifférents à l'idéalisme sud-américain, les Etats-Unis s'émurent dès que leur intérêt fut en jeu (10). Des liens

(8) Alvarez. Codification du droit international, page 239.

(9) Pradier Fodéré. Le Congrès de droit international sud-américain et les traités de Montévidéo. R.D.I.L.C., 1889.

(10) Dans le Nord avait eu lieu en 1863 la publication par le président Lincoln des « Instructions pour le gouvernement des armées des Etats-Unis en campagne », œuvre de Lieber qui est la première réglementation officielle des usages entre nations. En 1900, fut publié un corps de règles à l'usage de la marine de guerre (United States Naval War code) rédigé par le Capitaine Stockton. On voulut obtenir

trop étroits se formaient entre le sud et l'Europe. Voulant, par des traités économiques, détourner le commerce au profit de son pays, James Blaine, secrétaire d'Etat, invite en 1881 les autres pays américains à se réunir en conférence à Washington, pour assurer de meilleurs rapports entre le nord et le sud américain. Mais le président Garfield meurt ; le Chili s'oppose à la conférence ; Blaine sort du ministère ; il faut attendre jusqu'en 1889 quand la conférence a lieu à Washington, présidée par ce même Blaine revenu au pouvoir. Dix-huit Etats y participent. On n'y signa que des *recommandations* (11), l'invitation même à la conférence ayant été faite sous cette condition. C'est à Washington qu'est née l'union panaméricaine qui, au rebours de la S.D.N. n'est qu'une union administrative et juridique, n'ayant aucun caractère politique (12). Parmi ces organes, on trouve la conférence périodique des Etats américains, à caractère consultatif.

C'est dans ces manifestations répétées que fut poursuivie l'idée de réglementation du droit inter-étatique.

La méthode de travail de ces conférences — on le verra plus loin — ne diffère pas beaucoup de celle adoptée

la reconnaissance internationale de ces usages en les présentant aux conférences de La Haye, mais on dut y renoncer.

(11) Dont la plus importante est celle relative à l'arbitrage, — qu'on voulait obligatoire.

(12) Certaines déclarations d'ordre politique y furent pourtant faites, mais c'est incidemment, en traitant de codification. Exemple : la discussion de l'intervention à la VI^e Conférence Panaméricaine.

à Montévidéo. La discussion se fait, sauf pour les deux premières conférences, surtout dans les Commissions ; celles-ci présentent les projets accompagnés d'un rapport très court à la Conférence, sans plus nommer de rapporteur officiel. Le règlement établit que la résolution votée à la *majorité absolue* des nations représentées sera considérée comme adoptée par la Conférence.

Cela ne veut pas dire que la majorité lie dans les conférences panaméricaines la minorité. On veut seulement établir à quelles conditions celles-ci peuvent prendre des résolutions.

A la 2^e conférence panaméricaine (Mexico 1901), le délégué du Brésil fit une proposition tendant à la création d'un organe juridique pour la codification du droit international (13).

Pour réaliser l'union américaine, dit-il, il faut : 1^o l'arbitrage ; 2^o un tribunal international permanent ; 3^o une loi internationale. Mais comme une loi ne peut se faire sans travaux préparatoires, on chargera trois jurisconsultes d'élaborer deux codes (droit international public et droit international privé) qui, munis des observations de chaque gouvernement, seront soumis à la prochaine conférence panaméricaine pour être acceptés et appliqués entre divers pays d'Amérique et d'*Amérique seulement* (14).

(13) Bustamante, Commission des Jurisconsultes.

(14) A codificacao americana di direito internacional, Vol. I, pages 21-23.

La conférence de Mexico discuta ce projet, éleva le nombre des jurisconsultes à 7 dont 2 Européens et décida que les codes révisés conformément aux indications des gouvernements leur seraient soumis à nouveau pour être adoptés, soit à la prochaine conférence, soit dans des traités conclus directement entre Etats.

Cette convention a été approuvée en janvier 1902 par 17 nations dont les Etats-Unis. Le Brésil ne la signa pas, son délégué étant mort entre temps.

L'Assemblée de Jurisconsultes prévue à Mexico n'était pas encore constituée quand se réunit à Rio de Janeiro, en 1906, la troisième conférence panaméricaine. Sa 4^e Commission examina divers projets : tous les Etats étaient partisans d'une codification totale ou presque. Seul le Brésil qui avait changé d'opinion depuis 1901, ne voulait plus qu'une codification partielle et progressive.

Son délégué, Cavalcanti, était d'ailleurs sceptique. « Une autorité législative internationale due à un traité collectif, à des traités spéciaux ou à une approbation par loi interne de chaque Etat..., je ne crois pas que jamais cela puisse s'obtenir » (15). Le projet admis par la conférence, converti en accord et signé en août 1906 par la presque totalité des républiques américaines (le Haïti et le Vénézuéla qui n'avaient pas signé se disposaient pourtant

(15) Tercera Conferencia Americana. Actos y documentos, p. 315.

à prendre part aux travaux), crée une commission internationale de juristes siégeant à Rio. Chaque Etat y désignera un représentant ; la Commission aura donc un caractère mi juridique, mi diplomatique. Elle va préparer un Code de droit international public ainsi qu'un Code de droit international privé.

Ici finit l'œuvre de la III^e Conférence qui, « à l'imitation de celle de Mexico, abonde en demi-résultats » et dont les projets sans grande suite n'ont servi qu'à affirmer un esprit américain (16).

La codification n'était pas comprise dans le programme de la IV^e Conférence (Buenos Aires 1910), les dispositions de Rio n'ayant pas encore reçu application. Pourtant le Chili y proposa de faire — parallèlement à la division en droit public et droit privé international — une division entre matières d'intérêt universel et matières d'intérêt américain. Le projet sur les premières serait présenté à La Haye ; quant à l'autre, c'est la prochaine conférence panaméricaine qui en connaîtrait.

Cette proposition ne pouvait être discutée puisque non comprise dans le programme, mais elle fut soumise aux jurisconsultes de Rio.

Ils devaient s'assembler depuis 1907 mais ne purent le faire que 5 ans plus tard. Par un accord de Washing-

(16) Bassevant. La conférence de Rio de Janeiro. R.G.D.I.P. 1908, p. 209.

ton, la date de réunion de cette commission fut fixée pour le 26 juin 1912 (17).

Chaque Etat était représenté par deux délégués (18). Le Brésil qui, ayant de nouveau changé d'avis désirait une codification complète, avait fait préparer un projet de Code International public par Eptacio Pessoa et un projet de Code international privé par M. Lafayette Pereira. Ces projets devaient être pris comme point de départ des discussions. On décida de s'occuper surtout des travaux préparatoires de la codification. A Rio de Janeiro, les décisions furent prises à *la majorité des deux tiers*.

Une commission de cinq membres eut à recueillir les avis des délégations sur les matières à codifier. Comme certains délégués demandaient une codification immédiate, on nomma, pour transiger, deux commissions dont l'une devait établir un projet sur l'exécution des sentences étrangères et l'autre un projet sur l'extradition. En outre, les jurisconsultes décidèrent, à l'unanimité, de diviser l'Assemblée de Rio en six commissions dont deux s'occuperaient de droit international privé et quatre de droit international public. Ils fixèrent le mois de juin 1914 pour 2^e session de l'Assemblée. Les différentes commissions devaient se réunir entre temps dans différentes villes d'Amérique.

(17) Voir Cavalcanti. Codification du droit international. R.G. D.I.P. 1914.

(18) Voir Alvarez. La Conférence des Juristes de Rio.

Le projet sur l'extradition fut accepté mais non considéré comme texte définitif. Le projet sur l'exécution des jugements (le jugement rendu dans un Etat y était déclaré exécutoire sur le territoire des autres) fut envoyé à Lima et adopté par la VI^e Commission.

Que firent ces Commissions ? *La première* (Washington, Guerre maritime, Droits des neutres) ne formula aucun projet ; on arrêta les travaux en 1915.

La deuxième Commission (Rio de Janeiro) approuva le projet Pessoa (1^{er} livre : Guerre terrestre ; 2^e livre : Guerre civile ; 3^e livre : Réclamations des étrangers). Aucune réponse ne fut reçue des gouvernements auxquels ce projet avait été transmis.

La troisième Commission (Santiago de Chili) qui eut pour rapporteur M. Alvarez s'occupa de : déclarations générales sur la volonté d'exclusion de l'arbitraire dans les relations entre Etats d'Amérique — agents diplomatiques — droits et obligations des Etats limitrophes dans les territoires litigieux non délimités.

La quatrième Commission (Buenos-Aires) qui devait étudier la solution pacifique des conflits se réunit une seule fois, sans résultat.

La cinquième Commission (elle devait s'assembler à Montévidéo, mais siégea à Rio) eut à s'occuper d'un projet de traité de droit international civil présenté par le Brésil. L'étranger y est régi par sa loi nationale et les actes juridiques par la loi du lieu où ils sont passés. Mais l'Uruguay

soutint le traité de Montévidéo et la loi du domicile. A cause de cette divergence on décida de soumettre les deux points de vue à la prochaine réunion des jurisconsultes.

La sixième Commission (Lima) est celle qui travailla avec le plus de fruit : on y adopta un projet péruvien de droit international privé en quatre livres (droit civil, procédure civile, droit commercial et conflits des lois pénales).

Telle fut l'œuvre de l'assemblée de Rio dont les travaux pas très intenses ont été interrompus par la guerre européenne.

Cette assemblée se borna à diviser le travail entre diverses commissions et ces commissions n'ayant aucun lien directeur, se réunissant en des endroits différents et composées de peu de membres ne pouvaient arriver à un résultat meilleur.

Après la guerre on a cru que le mouvement panaméricain allait cesser, faute de raison d'être. Tout n'allait-il pas se passer au sein de la S.D.N. ? Le panaméricanisme n'était considéré que comme une *entente régionale* à l'intérieur de la S.D.N. en conformité avec l'article 21 du pacte (19). Et voici qu'en 1923, dix-huit Etats se réunirent en conférence panaméricaine à Santiago de Chili. Il y eut une inquiétude de par le monde. Un choc allait-il se produire

(19) Alvarez, La V^e Conférence panaméricaine et la Société des Nations. Revue des Sciences politiques, Paris 1924, pages 25-51 et 232-54.

avec la Société des Nations ? Celle-ci n'y envoya pas de représentants et la Conférence, qu'on a considéré à cause de l'impossibilité où elle fut de trouver un moyen de limitation des armements comme un échec retentissant, ne fit autre chose que *fortifier l'esprit panaméricain*, selon l'expression d'Alvarez.

A cette conférence, les Etats-Unis ne veulent discuter que des questions économiques, — comme toujours. Comme toujours, les Etats latins, amateurs de motions brillantes, de déclarations enthousiastes et de nobles projets, tendent vers les questions juridiques. M. Alvarez y présente 11 projets, tous longuement étudiés. D'après son rapport, la codification sera graduelle et progressive en matière de droit international public tandis qu'on réglerait le droit international privé dans son ensemble (20). Une Commission d'étude du droit civil comparé est nommée sur une recommandation de la seconde Commission, qui fut approuvée par la conférence ; elle devait examiner les particularités de chaque législation et contribuer ainsi à la formation d'un Code de droit international privé.

On décida de remettre aux juristes, pour étude, une proposition sur la situation des enfants étrangers nés en Amérique, — et de faire déterminer par eux la condition des étrangers sur le territoire de chaque Etat.

(20) Alvarez, La codification du droit international en Amérique.

L'Institut de droit international fut un des cinq organismes mentionnés à La Haye en 1920 par M. Elihu Root, comme pouvant préparer des projets pour la réunion des conférences internationales que celui-ci avait préconisées.

L'union panaméricaine, influencée par la proposition Root, décida, en vue d'alléger la tâche des juristes, de faire appel à cet Institut. Trente projets de traités internationaux, truffés de principes moraux et préparés par trois membres du Conseil de l'Institut reçurent une forme définitive à la réunion de ce Conseil — (La Havane 1925). (21) Chacun de

- (21) 1. Préambule ; 2. Déclarations générales ; 3. Déclarations d'unité et de coopération panaméricaine ; 4. Bases fondamentales du droit international. Nature, éléments, sources et sanctions ; 5. Etats ; 6. Reconnaissance des Etats ; 7. Déclaration des droits et devoirs des nations ; 8. Droits fondamentaux des républiques américaines ; 9. Union panaméricaine ; 10. Domaine national ; 11. Droits et devoirs des Etats sur les territoires litigieux pas encore déterminés ; 12. Juridiction ; 13. Droits et devoirs internationaux des personnes naturelles et juridiques ; 14. Immigration ; 15. Responsabilité des gouvernements ; 16. Protection diplomatique ; 17. Extradition ; 18. Liberté du transit ; 19. Navigation des rivières internationales ; 20. Navigation aérienne ; 21. Traités (on considérait comme réservé le droit de ratification) ; 22. Agents diplomatiques ; 23. Consuls ; 24. Echange de publications ; 25. Echange de professeurs et d'élèves ; 26. Neutralité maritime ; 27. Règlement pacifique des difficultés internationales (reproduit des règles de la Convention de La Haye de 1907) ; 28. Cour panaméricaine de justice (Projet dont l'initiative appartient au Costa-Rica) ; 29. Mesures de répression ; 30. Déclaration de renoncement au titre d'acquisitions du territoire par la conquête.

Ces projets se trouvent dans la « Codification du droit

leurs signataires réservait son opinion sur des points particuliers. Le droit de la guerre n'y était pas traité car « il ne doit pas trouver place dans les rapports des républiques américaines entre elles ». Tandis que ces projets de codification du droit international public, dont les principes sont placés par James Brown Scott sous le signe de Lieber et sous celui du « Miracle de la Hollande », Grotius, étaient transmis par l'intermédiaire de l'Union panaméricaine aux gouvernements respectifs — l'Institut américain se mettait à l'œuvre et préparait un projet contenant les règles du droit international privé, qui fut approuvé en décembre 1925 à La Havane.

Voici ce que Bustamante appelle « l'histoire externe des questions que devait aborder la Commission des Jurisconsultes dans sa deuxième réunion ».

Le projet de Code de droit international privé (22) est l'œuvre, empreinte d'un esprit fortement transactionnel du docteur Bustamante, l'une des figures les plus attachantes parmi les juristes d'Amérique.

Il a 435 articles. Dans ses 4 livres, (droit civil, droit commercial, droit pénal et procédure internationale) Bustamante a prévu toutes les possibilités de conflits des lois.

international américain », publiée à Washington en 1925 par l'Union panaméricaine.

- (22) Voir Bustamante, Commission des Jurisconsultes, p. 108-182 ; Bustamante, *Projet de Code de droit international privé*. Paris 1925. et Audinet, *Un projet de code de droit international privé*, Clunet 1927.

Après avoir établi trois catégories de lois : *lois d'ordre public interne*, *lois d'ordre public international*, *lois volontaires*, il ne fait que classer toute loi pouvant donner lieu à un conflit et l'introduire dans une de ces catégories. D'après lui, les *lois d'ordre public interne* (lois personnelles) suivent les personnes partout, même à l'étranger. « Il est paradoxal » constate avec justesse Audinet, « de les nommer ainsi car plus que d'autres, elles n'ont pas de frontières ». Ces lois sont évidemment d'ordre public, puisque ceux qu'elles régissent n'y peuvent déroger. Pourtant, ce caractère d'ordre public, elles ne l'ont qu'à l'égard de l'Etat dont les individus ressortissent ; mais en quoi l'auraient-elles à l'égard de celui où les individus résident ? Ce n'est donc pas l'ordre public interne qui les rend applicables partout.

Le criterium de Bustamante n'est pas très heureux. Il ne nous dit pas d'ailleurs si la loi d'ordre public interne est celle de la nationalité ou celle du territoire. Il laisse ce choix à chaque Etat.

Car c'est la loi nationale de chacun qui décidera si sa loi d'ordre public interne est déterminée par son domicile ou sa nationalité. Lorsqu'il y aura conflit, presque toujours un Etat appliquera le système juridique d'un autre.

Dans cette catégorie, Bustamante fait entrer l'état des personnes, leur capacité, presque tous les droits de famille, la protection des incapables et les successions.

Les lois d'ordre public international (lois territoriales

ou lois locales) obligent également tous ceux qui résident sur le territoire. On peut reprocher à Bustamante de confondre les lois locales applicables aux étrangers avec celles d'ordre public international. Si on applique le plus souvent la loi locale, parce qu'elle est d'ordre public, il y a des cas (exemple la règle *locus regit actum* où son application ne se fait pas en vertu du caractère d'ordre public.

Parmi ces lois on range les lois constitutionnelles, politiques, administratives, pénales et aussi certaines règles concernant les personnes, la famille ou le contrat.

Enfin restent les *lois volontaires ou privées*. Dans cette catégorie rentrent les contrats. Si les parties ont la même loi d'ordre public interne elles sont réputées suivre celle-ci. Sinon, on applique la loi du lieu du contrat, sauf dans les contrats d'adhésion régis par la loi de la partie qui a pris l'initiative du contrat.

Le Code considère le plus souvent, la règle *locus regit actum* comme obligatoire. En matière de procédure, il assimile complètement les étrangers aux nationaux pour l'exercice des actions en justice.

Chaque pays a d'ailleurs la faculté de ranger ces diverses lois dans n'importe laquelle des catégories ci-dessus indiquées.

« Très habilement, constate-t-on en Amérique, le docteur Bustamante a trouvé une formule de transaction entre la loi du domicile et la loi nationale pour régir l'état civil et la capacité des personnes. Il a réussi à se placer dans

le juste milieu scientifique. Son heureuse transaction permet l'adoption du Code par les pays où règne la loi nationale aussi bien que par ceux qui sont gouvernés par la *lex domicilii*. Ce caractère éclectique est un des traits les plus intéressants du code Bustamante qui témoigne d'un « esprit très hardi » (23).

Mais le grief qu'on peut faire à ce Code, c'est justement son caractère éclectique et transactionnel trop marqué qui l'empêche de donner des solutions générales nettes. Il rappelle quelque peu la *media sententia* qui à Londres en 1909, voulant contenter tout le monde, n'a été appréciée par personne. Ce Code n'ordonne pas, il indique, il ne tranche pas, il louvoie.

★★

Voici les projets qui devaient être présentés à la Commission des Jurisconsultes. Celle-ci qui n'avait plus siégé depuis 1912 fut réunie en avril 1927 à Rio de Janeiro (24). Le Honduras, le Guatemala, le Nicaragua et le Salvador, n'y étaient pas représentés. Le travail fut divisé entre quatre sous-commissions :

a) La Commission qui s'occupa des modifications possibles dans le droit national des républiques aux fins d'une unification législative, ne fit rien de définitif.

(23) Yepes, La contribution de l'Amérique latine au développement du droit international public et privé, 1930. La Haye, R.D.C.

(24) Bustamante. La Commission des Jurisconsultes, p. 183-226.

b) La Commission pour la permanence et le fonctionnement ultérieur de l'assemblée des Juristes adopta les *Règles de Montévidéo*, élaborées en 1927 par l'Institut américain de droit international. Elle recommanda à la VI^e Conférence :

1° d'organiser des Comités d'examen à Rio et à Montévidéo, qui détermineraient, après avis des gouvernements, les matières codifiables ;

2° de donner un caractère *permanent* aux jurisprudences ;

3° de charger le Conseil de direction de l'Institut américain d'étudier les matières codifiables et de faire un rapport là-dessus ;

4° d'organiser à La Havane un Comité d'Etudes de Législation Comparée ;

Les trois Comités créés à Rio, Montévidéo et La Havane ne communiqueraient avec les gouvernements qu'à travers l'Union panaméricaine.

c) La Sous-Commission de droit public international présidée par le docteur Pessoa, étudia les 30 projets de l'Institut américain et transmit en fin de compte 12 projets à la VI^e Conférence panaméricaine. (Le projet sur les traités exigeait la constatation par écrit et la publicité immédiate après l'échange des ratifications — idée consacrée en Europe par l'article 18 du pacte de la S.D.N. Cette réaction contre la diplomatie secrète était heureuse).

d) A la Commission de droit international privé on

rejeta la codification progressive, car en cette matière, se dit-on, les différences politiques sont moindres qu'en droit international public. D'ailleurs, les individus ont besoin d'une loi sûre qui régisse leurs actes.

Certains Etats où règne la loi du domicile voulurent prendre pour base de discussion uniquement les traités de Montevideo de 1889 ; mais leurs propositions furent rejetées ; la formule conciliatrice de l'article 7 du projet Bustamante ne pouvait leur plaire. Après que M. Varela eût proposé une autre formule, le docteur Bustamante, dans son désir de voir adopter le projet, répliqua par trois propositions de rédaction différente, mais presque identiques au fond. Le débat sur l'article 7 fut ajourné, et ce n'est qu'à la fin, après l'adoption de tous les autres articles, qu'on discuta celui-ci.

Le 17 mai, M. Pineiro, sous-délégué de l'Uruguay, plaida pour la loi du domicile.

Enfin, fut adoptée à la majorité des deux tiers, la formule suivante due à Bustamante : « Chaque Etat contractant appliquera comme loi personnelle celle du domicile ou celle de la nationalité, suivant le système adopté ou à adopter à l'avenir par sa législation interne ». Les autres textes ayant été votés très vite, un Code en 437 articles put être soumis à la VI^e Conférence accompagné d'un projet de traité.

La Sixième Conférence Panaméricaine se réunit à La

Havane et fut présidée par le docteur Bustamante (janvier-février 1928). Tous les Etats de l'Amérique y avaient envoyé des délégués ; ces Etats se considéraient comme formant une « unité morale continentale ». Dans le programme, on continua d'ignorer la guerre. Chacune des républiques était représentée dans chacune des huit Commissions.

La deuxième Commission (président Guerrero) s'occupa de droit international public ; elle constata l'impossibilité de faire des conventions collectives en matière de police des frontières. Quant aux 12 projets approuvés par les juristes, ceux sur l'échange de professeurs et d'élèves furent transférés à la Commission de coopération intellectuelle. Ceux sur la déclaration des droits des nations, sur les Etats, et sur les bases du droit international furent réunis en un seul. On voulut leur donner la forme de *déclarations* et non celle de conventions parce que, pensait-on, une déclaration ne faisant que reconnaître ce qui existe, il ne faut pas d'unanimité pour l'établir et il ne faut pas non plus la ratifier. En outre, les réserves ne sont pas possibles en cette matière et on ne peut dénoncer une déclaration. « *Les bases fondamentales* », projet dont on disait qu'il était la « Charte constitutionnelle du Nouveau Monde », sont discutées le 4 février (rapporteur Martua). A propos des droits et devoirs des nations, les délégations demandèrent que toute intervention d'un Etat dans les affaires d'un autre fût condamnée — et non seulement cel-

les portant atteinte à l'existence d'un Etat, — comme le spécifiait le rapport. On voulait viser par là les constantes interventions des Etats-Unis dans certains pays américains. Seul, le délégué de Cuba — pays asservi aux Etats-Unis, — loucha les interventions humanitaires, — et évidemment, le délégué des Etats-Unis lui aussi.

Une Sous-Commission nommée pour rechercher un accord sur la *Déclaration* n'aboutit à aucun résultat. A la clôture de la conférence, les Etats-Unis soulignèrent qu'il était excessif de condamner l'intervention qui, — du moins sous la forme d'*interposition* (défense de la vie des citoyens d'un Etat dans un autre Etat en proie à des troubles) — était souvent nécessaire.

Cette question de l'intervention eut pour résultat de faire tomber la *Déclaration sur les Bases fondamentales* en entier, quoique cette question ne regardât que les droits et les devoirs des nations et pas du tout le projet sur les Etats ni celui relatif aux Bases. On renvoya cette déclaration à la 7^e Conférence Panaméricaine. Quant au projet sur la solution pacifique des conflits (Rapporteur Yepes), il fut renvoyé à l'Union panaméricaine et réglé par le traité d'arbitrage obligatoire (Washington 1929).

La Commission approuva après sept projets, qui furent votés par la Conférence en séance plénière et en la forme des conventions (condition des étrangers, traités, agents diplomatiques, consuls, neutralité maritime, asile, droits et devoirs des Etats en cas de guerre civile). L'arti-

cle 7 de la Convention sur les traités constate que la *non-ratification* ou la réserve sont des actes inhérents à la volonté nationale et comme tels constituent l'exercice d'un droit qui ne viole aucune disposition internationale. Les traités à effet limité sont susceptibles d'extinction, cela est évident ; mais même les traités permanents peuvent être déclarés caducs si leur raison d'être disparaît. Si la convention prévoit une dénonciation pour les traités à effet limité, elle n'en prévoit aucune pour les traités permanents.

Cette Convention sur les traités se caractérise par une tendance à admettre toute réserve et toute révision.

De même fut adoptée unanimement à cette Conférence une résolution condamnant la guerre d'agression sans *aucune limitation*. Mais M. Alvarez lui-même constate (25) : « Cette déclaration de mise de la guerre hors la loi est dangereuse s'il n'y a pas d'organisme international qui puisse appliquer des sanctions efficaces en cas d'infraction ou si les Etats ne s'unissent pas contre l'agresseur ».

La III^e Commission de La Havane (Président Martua) étudia le droit international privé et l'unification législative.

Quant à l'adoption du code Bustamante, comme les travaux avançaient lentement, on décida que ce Code serait discuté *globalement* et non plus article par article. On

(25) Alvarez. Le panaméricanisme et la VI^e Conférence, p. 77.

présenterait des réserves par écrit et le Code sera amendé d'après ces réserves, pour qu'on puisse ainsi arriver à une entente.

Le Code étant mis au vote, le délégué des Etats-Unis déclara ne pas avoir les pouvoirs nécessaires pour voter un Code de droit international privé, — car cette matière, la constitution fédérale la laisse à la compétence des Etats particuliers. La délégation pourra se prononcer seulement sur un certain nombre de règles du Code pour lesquelles l'adhésion des Etats-Unis semble presque sûre. Le Code fut voté par 18 Etats (la Colombie et le Costa-Rica communiquèrent leur approbation après coup et les Etats-Unis s'abstinrent). On s'attacha après à l'étude des réserves. Un Comité composé de l'auteur du projet — Bustamante, — du président Martua et des auteurs de ces réserves, travailla jusqu'au 8 février. L'auteur retoucha son projet, conformément aux décisions de ce Comité, les réserves qui avaient été faites étant considérées comme l'expression de la souveraineté des Etats.

La Commission et puis la Conférence adoptèrent le Code Bustamante. Dix Etats le firent *sans aucune restriction*. Quant aux *réserves fondamentales*, elles ne proviennent que de cinq républiques et ne touchent qu'à huit articles, en vérité les plus importants du Code. Celui-ci a d'ailleurs été déjà ratifié par un grand nombre d'Etats d'Amérique.

En matière d'unification législative, la Commission se

borne à quelques recommandations relatives à l'unification des lois sur la lettre de change et à celle des lois maritimes.

En dehors de cette convention de droit international public et du Code Bustamante, la VI^e Conférence vota encore une convention sur l'aviation commerciale, une convention sur la propriété littéraire et artistique et une convention sur l'union panaméricaine. Le gros de la besogne fut coulé en 64 résolutions, 3 accords et quelques motions sans importance. Les délégués votent très vite ces résolutions qui ne sont pas soumises à ratification des Parlements, qui sont exécutoires immédiatement et en outre facilement modifiables.

Quant à la commission des juristes, elle continuera à se réunir. Les trois Comités permanents prévus en 1927 seront organisés et présenteront aux gouvernements une liste des sujets qu'on peut régler. D'après les réponses des gouvernements, ces sujets seront classés par les juristes en : 1^o sujets unanimement acceptés : 2^o sujets acceptés par la majorité des gouvernements ; 3^o sujets qui ne sont pas encore mûrs.

Après réunion des vues générales des gouvernements et des opinions de quelques sociétés nationales, le matériel organisé sera soumis à l'examen de l'*Institut américain de droit international*. Donneront aussi leur avis : la *Haute Commission interaméricaine* et une *commission*, constituée seulement en cas de nécessité, par des *juristes experts en la législation civile* des différents Etats.

M. Alvarez souligne les différences qui ont apparu à la VI^e Conférence entre la codification du droit international public qui est *panaméricaine* (tous les Etats ayant souscrit les conventions adoptées), *graduelle* et *formée par une série de projets sans lien entre eux* — et la codification du droit international privé, *latino américaine* celle-là, (les Etats-Unis s'étant abstenus) et en outre établie en un *Code complet*.

Une VII^e conférence panaméricaine aura lieu probablement en 1933 à Montévidéo.

★ ★

La VI^e Conférence semble être un succès. L'accord y régna toujours ; un grand nombre d'actes y furent signés. Et pourtant on a fait aux conférences panaméricaines le reproche de ne pas avoir produit d'œuvre positive car « nombre de leurs actes ne sont pas des traités ; nombre de leurs traités ne sont pas ratifiés » (26). En Amérique, « la signature n'est qu'un certificat d'authenticité donné à un projet ; seule la ratification oblige l'Etat ». Et la ratification américaine frise plutôt par sa liberté de conception l'adhésion que la ratification telle qu'elle est comprise en Europe. M. Basdevant explique cela, par l'enthousiasme extrême qui régit les conférences, et auquel il faut un contrepoids, qu'on trouve dans une ratification tout à fait facultative. Il faut aussi l'expliquer en se rappelant que

(26) Basdevant.

la Constitution qui sert de modèle en Amérique aux Etats est celle des Etats-Unis, dans laquelle la ratification par le président est subordonnée à une acceptation à la majorité des deux tiers par le Sénat. Cette acceptation — on l'a vu souvent depuis le traité de Versailles surtout, — intervient si rarement qu'un refus de ratification d'une convention internationale par les Etats-Unis semble normal.

Le résultat des conférences panaméricaines est donc très amoindri par ce mode de ratification, par les réserves des Etats et par l'absence de toute sanction. D'ailleurs, si les décisions de ces conférences ont une autorité, elles l'ont seulement pour les matières de droit international américain, — puisque l'Europe n'y est pas représentée. Quant aux matières de droit des gens universel qui y sont réglementées, il est évident que les décisions prises ne peuvent avoir aucune valeur.

J'ai prononcé le nom de droit international américain. Existe-t-il, ce droit distinct ? Fauchille, Guerrero, le marquis d'Olivant, le nient. J.N. Léger constate que les règles du droit des gens ne peuvent varier d'un hémisphère à l'autre. Mais la réplique est aisée (27) : « par droit international américain, il faut entendre l'ensemble des institutions, des principes, des règles, des doctrines, des conventions, des coutumes et des pratiques qui, dans le domaine des rapports internationaux, sont propres aux républiques du Nouveau Monde ».

(27) Yepes, op. cit. p. 691-694.

Ainsi, peut-on nier que la doctrine de Monroe, véritable entente régionale, ne soit un principe du droit des gens essentiellement américain ? Il faut partager avec Alvarez les règles du droit international en *règles universelles* et *règles régionales*. Il y ajoute encore les *règles d'école* (anglo-saxonne ou française par exemple) et les *règles nationales* aussi (28).

Les Américains (29) ont sûrement le tort de vouloir codifier pour le monde entier. Dans leurs conférences ont régné peut-être : la confusion, le manque de direction, la divergence de conceptions et de méthodes, les décisions opposées (30).

Un *absolutisme* dans l'énonciation des principes s'y joint à de l'idéalisme et à du libéralisme (31). (Ce sens de l'absolu, a-t-on remarqué, va d'ailleurs souvent se heurter au relativisme européen lorsqu'il s'agira de codification). Mais toutes les grandes expériences n'ont pu se passer d'idéalisme. Comme en Europe on se garde bien d'être idéaliste par crainte de passer pour visionnaire, ce sera le mérite de l'Amérique d'avoir apporté à l'œuvre de codification cet enthousiasme qui nous étonne tant et une largeur de vues qui blesse nos yeux civilisés, habitués depuis longtemps aux demi-teintes et aux espaces restreints.

(28) Alvarez. La V^e Conférence panaméricaine.

(29) Voir à propos du droit international américain : Urrutia, La codification du droit international en Amérique, La Haye, R.D.C. 1928, II.

(30) Léger, cité par Guerrero.

(31) Alvarez, la VI^e Conférence panaméricaine, p. 95.

CHAPITRE III

LÈS TENTATIVES DE RÉGLEMENTATION OFFICIELLE DU DROIT DES GENS ENTREPRISES EN EUROPE EN DEHORS DE LA S. D. N.

L'Europe non plus n'a pas manqué de foi en l'avenir de la codification. Si la méfiance entre Etats a presque toujours créé des divergences de vues, si les grandes Puissances et les idées étroites ont presque constamment présidé aux débats des conférences européennes, l'expérience et la sagesse des peuples du vieux continent autorisaient-elles de plus vastes espoirs ? L'effort fut grand malgré la médiocrité des résultats. Mais on ne pouvait rêver à un autre aboutissement de la part de ces nations pétrifiées dans leur routine qui, pareilles à de vieilles femmes assises au seuil de leurs demeures, s'observent, se jugent, et se craignent l'une l'autre. Tout ce qui a été possible fut fait ; le seul facteur laissé de côté, c'est le temps. Lorsqu'il aura été mis dans le jeu on n'aura qu'à continuer l'effort — et attendre.

★★

En 1781 on parla pour la première fois, dans un traité entre la Russie et la Prusse, d'un Code maritime du droit des gens. Dans l'acte final du traité de Vienne (1815) se trouvent des résolutions sur le régime des fleuves internationaux. Au Congrès de Paris (1856) la *déclaration solennelle* relative au droit maritime a un but de codification et il y est dit qu'il faut introduire dans les rapports internationaux des principes fixes. La Convention de Genève (1864) sur le traitement des blessés de la guerre terrestre établit la Croix Rouge. Enfin, les grandes unions internationales, unions ferroviaires, unions des postes et des télégraphes, prévues dans des conventions signées par une multitude d'Etats sont applicables sur le territoire de tous leurs membres. On entreprend, avec elles, la codification du *droit administratif international*.

C'est l'empereur Alexandre II de Russie qui prit l'initiative de la conférence de Bruxelles (1874). Celle-ci, composée de juristes, diplomates et militaires, délégués des Etats invités, élaborâ une *Déclaration*, relative à la guerre sur terre, en 60 articles, inspirée des instructions de Lieber (1). Cette déclaration ne fut pas ratifiée,

En 1898, Nicolas II de Russie, essayant d'arrêter la course aux armements, invita les Etats d'Europe en confé-

(1) Voir Lueder. *Der neueste Kodifikationen Versuch auf dem Gebiete des Völkerrechtes*. Berlin, 1874.

rence à La Haye (2). La première circulaire, envoyée en août, fut suivie, en décembre, d'une deuxième, qui joignait aux matières prévues le règlement pacifique des conflits et les lois de la guerre. Ces invitations portent le nom de circulaires Mouravieff. Si le droit de la guerre fut discuté à cette conférence, qui avait pour but exclusif le maintien de la paix, c'est parce que l'on s'était rendu compte, après avoir envoyé la première circulaire, que la réduction des armements était irréalisable à l'époque. D'ailleurs, le droit de la guerre était une matière sur laquelle les études avaient été le plus poussées. Il existait là-dessus le manuel d'Oxford et aussi la Déclaration de Bruxelles.

Vingt-six Etats siégèrent à La Haye. Le Vatican n'avait pas été invité, par crainte de mécontenter l'Italie.

On adopta trois conventions (règlement pacifique des conflits internationaux, lois et coutumes de la guerre sur terre, extension de la convention sur la Croix Rouge à la guerre maritime) et trois *déclarations* relatives à l'interdiction d'user des gaz délétères et d'employer certains projectiles. Les résultats étaient bien maigres comparés à ce qu'on avait voulu entreprendre.

Cette conférence paraît avoir négligé les précédents.
« Lorsqu'on entreprend de transformer des lois coutu-

(2) Pour ces conférences, voir Pillet, *Les Conventions de La Haye*, et Scott, *Les Conférences de Paix de La Haye de 1899 et 1907*, traduction de La Pradelle, Paris, Pédone, 1927, 2 vol.

mières en droit écrit, il est de toute nécessité de s'enquérir d'abord du contenu de la coutume » (3). On a aussi reproché aux conventions d'être *perpétuelles*. Et puis les républiques américaines ne furent pas invitées (sauf le Mexique et les Etats-Unis). Aucune procédure ne permettait aux non-signataires d'adhérer à la convention sur le règlement pacifique, qui restait *convention fermée*. Quant à la convention sur les lois de la guerre, copie de la déclaration de Bruxelles, elle ne *légifère* pas. Les parties contractantes s'engagent simplement à donner à leurs forces armées les instructions conformes aux dispositions de la convention.

Mais, le seul fait de la *réunion* d'une conférence *sans but politique immédiat* et de la discussion de certains problèmes qu'on avait cru insolubles, constitue déjà un progrès. Quant aux innovations, on a fait à La Haye œuvre constructive seulement en matière d'arbitrage.

En 1903, l'Union interparlementaire essaya par un vœu adressé au président des Etats-Unis, de provoquer la réunion d'une Conférence qui traiterait des points ajournés à la première Conférence de la Paix. Mais, la guerre russo-japonaise y ayant mis obstacle, le projet ne se réalisa qu'en 1907.

Cette deuxième Conférence avait une composition universelle : 44 Etats dont 17 républiques américaines y envoyèrent des délégués. Le programme, mieux étudié et

(3) Pillet, Les Conventions de La Haye, p. 69.

dont fut écartée la réduction des armements, comprenait la révision et la retouche des trois conventions de 1899, ainsi que des nouvelles matières (Institution d'une Cour arbitrale, d'une Cour des Prises maritimes, et Neutralité maritime). Ces nouvelles matières avaient été surtout introduites sur l'intervention des Etats-Unis. On codifia le droit de la guerre (4), et on élaborâ deux autres accords sur le règlement pacifique des conflits entre Etats.

En matière de règlement pacifique, le résultat fut sensible. On déclara à l'unanimité l'arbitrage obligatoire. La convention Porter interdisait le recours aux coercitions pour le recouvrement des dettes publiques contractuelles, avant que l'arbitrage soit épuisé. Les conventions sur la Cour de Justice arbitrale et la Cour des Prises intéressèrent les gouvernements à ces questions, malgré leur défaut de ratification.

En matière de guerre, on n'aboutit pas à grand'chose, à cause de la méfiance que manifestent les Etats pour cette réglementation.

A La Haye, on n'édicte pas des principes ; on eut le tort de vouloir entrer dans les détails, ce qui provoqua un nombre important de réserves. Le caractère obligatoire des traités devint douteux. En outre, c'est toujours un texte antérieur, sans force obligatoire, qui a été pris pour base de déclaration.

(4) (Guerre terrestre, 4 conventions ; Guerre navale, 8 conventions).

La méthode de travail de ces conférences est la suivante (5). Le programme fut proposé dans les deux cas par la Russie. Il était conçu en traits généraux et écartait les discussions de nature politique.

Avant la réunion, les délégués fixaient un règlement, adopté par la Conférence dès sa constitution. On distribue les matières entre les Commissions, qui déterminent parfois leur travail grâce à un questionnaire et se divisent presque toujours en Sous-Commissions. S'il y a accord sur une matière, cet accord est pris comme base de discussion par la sous-commission. S'il y a divergence, et si on ne peut arriver à une entente, un Comité d'examen, après avoir classé tous les documents relatifs à la matière qui prête à discussion, la discute et cherche un *modus*. Les projets présentés par les Comités d'examen à leur Commission, et par celle-ci à la séance plénière, sont accompagnés de rapports et parfois de commentaires. La séance plénière les discute avec soin et signe un acte final ; sur les matières sur lesquelles il n'y a pas entente, on fait des déclarations, des vœux, des recommandations qui montreront aux Etats la voie à suivre.

Les conventions, sauf une (6), sont *impératives*. En 1907, on a admis le système des conventions ouvertes auxquelles les non-signataires pouvaient adhérer. A La Haye,

(5) Alvarez. Codification du droit international, p. 253-262.

(6) Celle de 1899, sur les lois de la guerre.

la majorité ne peut faire la loi de la minorité. Les accords ne s'appliquent qu'aux Etats signataires.

On essaya de sanctionner ces conventions par divers moyens dont le principal restait *l'opinion publique*. La saisie des navires de commerce ennemis, l'indemnité en cas de violation des lois sur la guerre, et des sanctions morales aussi furent adoptées. La deuxième Conférence, ressentant les *bienfaits de la périodicité*, vota avant sa séparation un vœu insistant sur la nécessité de conférences se réunissant automatiquement, sans qu'aucun programme fixé par une puissance ne vint limiter leurs travaux. Une conférence pareille avait été prévue pour 1915.

On voulut, à La Haye, établir une Cour Internationale des Prises (7). Cette Cour devait appliquer, à défaut de règles conventionnelles, les règles du droit international généralement reconnues et, en leur absence, les principes de la justice et de l'équité. La Grande-Bretagne, le Japon et la Russie s'opposèrent à sa création et, pour préciser quels sont ces principes du droit des gens généralement reconnus, l'Angleterre invita les Puissances maritimes à une conférence navale en 1909. « Il existe véritablement un droit commun des nations dont la Déclaration de Londres entend dégager les principes dans l'intérêt de tous » (8).

(7) Pour la Conférence de Londres, voir Fauchille, *Droit international public*, et *Proceedings of the international naval conference*. London 1909.

(8) « Observations destinées à servir de base à la Conférence ».

On échangea préalablement des memorandums dans lesquels étaient exposées les idées de chaque Etat sur le droit maritime en vigueur. La Commission anglaise prépara un exposé qui fut discuté dès la réunion de la Conférence. Les questions sur lesquelles l'accord paraissait unanime furent premièrement envisagées ; on laissa celles qui faisaient difficulté pour la fin. Un Comité de rédaction prépara un rapport général, accompagné d'un commentaire de chaque article du projet, et une « Déclaration relative au droit de la guerre maritime » en 71 articles fut votée.

Les règles adoptées à Londres sont une *media sententia*, un compromis sur les règles propres à chaque pays : on ne voulut blesser aucun Etat et on s'éloigna ainsi trop de la pratique pour que ces règles puissent obtenir quelque adhésion. Etant déclaratives, elles forment un tout indivisible qu'il faut accepter en entier. Exprimées par les grandes puissances maritimes, elles devraient être applicables à tous les Etats qui ont accepté la Cour Internationale des Prises. Pourtant, la Déclaration spécifie qu'elles n'obligeront que les Etats y ayant adhéré. C'est pour obtenir plus aisément l'adhésion des Etats qui n'y avaient pas été parties, que l'accord de Londres fut présenté comme *déclarant* le droit existant. Mais en réalité, la Déclaration innovait sur beaucoup de points et les Etats n'ayant pas procédé à son élaboration ne voulurent pas l'accepter.

★ ★

Toujours à La Haye siègent, à partir de 1893, des Conférences se proposant la codification du droit international privé (9). Les Pays-Bas en prirent l'initiative ; à l'invitation qu'ils envoyèrent fut joint un texte des dispositions du droit international privé contenues dans les conventions en vigueur. Treize Etats s'assemblèrent en septembre 1893 ; l'Angleterre, encore soumise au droit coutumier, s'abstenait. La conférence adopta quatre projets : aucun n'était définitif. Un protocole final en 19 articles fut remis aux Gouvernements.

Une seconde conférence se réunit en 1894. Huit Etats adoptèrent la convention sur la procédure civile, en 17 articles ; 6 Etats y adhérèrent postérieurement. Une commission spéciale fut créée par le Gouvernement néerlandais pour réviser les projets élaborés par les conférences, présenter un programme aux Etats, recueillir leurs vues sur ce programme, les classer et les publier. Certains Etats nommèrent eux aussi des *commissions permanentes* qui devaient aider au travail préparatoire.

La troisième Conférence (1900) adopta trois conventions (mariage, convention réglant les conflits de lois en

(9) Pour ces conférences, voir : le Bulletin des Conférences de droit international privé : La Haye Bellinfante, 1907. Lainé, Conférence de La Haye relative au droit international privé. Clunet, années 1894-1895-1901-1904 ; et La Morandière, la VI^e conférence de La Haye de droit international privé ; Clunet, 1928.

matière de divorce et de séparation de corps, convention réglant la tutelle des mineurs).

A la quatrième Conférence on adopta une nouvelle convention sur la procédure civile, une convention sur les conflits de lois relatifs aux effets du mariage sur les biens des époux, une convention sur l'interdiction et une convention sur les conflits de lois en matière de successions.

La guerre arrête les travaux qui ne reprennent, à La Haye, qu'en 1925. Vingt-deux Etats assistent à la V^e Conférence. Deux projets sont rédigés (faillite et exécution des décisions judiciaires).

Enfin, une sixième Conférence se réunit en 1928. On retouche les textes sur la faillite, l'exécution des décisions judiciaires, les effets du mariage et l'interdiction. On élabore de nouveaux projets sur l'assistance judiciaire, sur le conflit des lois en matière de succession. Celles-ci on voulait les soumettre à la *loi nationale* du défunt. MM. Basdevant et de la Morandière, délégués français, s'y opposèrent car la tradition française fait dépendre la succession de la *lex rei sitae*.

Le projet sur la vente fit aussi naître des divergences. Trois avant-projets contiennent différentes vues sur cette matière. On ne sait exactement dans quelles limites l'autonomie de volonté doit-elle être acceptée. « L'un des projets restreint le domaine de la convention aux règles supplétives ; le second englobe les règles impératives et admet que même pour les conflits soulevés par ces règles,

les parties gardent expressément ou tacitement le choix de la loi applicable ; le troisième projet englobe également les règles impératives, mais décide que l'autonomie de volonté ne s'applique pas aux conflits soulevés par ces règles et ne gouverne que les conflits de règles supplétives » (10). Une loi unique régira le contrat et c'est généralement la *loi du vendeur*.

Les trois avants-projets doivent servir de base aux travaux ultérieurs. Un Comité spécial prendra connaissance des vues des Etats, qui lui seront transmises par le Gouvernement hollandais et préparera un projet pour la septième conférence.

En 1928, on accepta encore à La Haye un projet sur l'interprétation des conventions de droit international privé. La compétence de la Cour internationale de justice y fut reconnue. « Le texte est imprécis », dit M. de la Morandière. « Il aurait fallu spécifier que les arrêts de la C.P.J.I. rendus à propos d'un différend entre Etats ne peuvent avoir aucune autorité directe sur les décisions futures des tribunaux. Ils créent seulement pour l'Etat l'obligation d'appliquer sur son territoire la convention avec son sens véritable précisé par eux ».

Les conférences de La Haye sont des *conférences d'études* : les délégués rédigent uniquement des projets que les gouvernements accepteront postérieurement ; elles ne

(10) La Morandière, La VI^e Conférence de droit international privé de La Haye, Clunet, 1928.

sont pas assez indépendantes, car c'est le gouvernement hollandais qui établit leur programme et détermine leur activité.

★ ★

Parmi les tentatives de réglementation entreprises en Europe, il convient de citer celles sur l'unification législative (11). On a essayé en Amérique une unification pareille et une commission de la VI^e Conférence panaméricaine s'en occupa, mais sans résultats.

Ferdinand Larnaude étudia les avantages pouvant découler de cette entreprise, dans le rapport fait au Garde des Sceaux sur l'alliance législative franco-italienne (12).

« En ces derniers temps » (13), a-t-on dit, « les efforts des juristes et des Etats ont été dirigés de préférence vers l'adoption de règles communes de droit international destiné à trancher les conflits entre les divers droits positifs. Mais il serait beaucoup plus avantageux de réaliser *l'unité de droit* des diverses nations en toutes matières dans lesquelles la similitude des rapports internationaux permet de conseiller la similitude des dispositions juridiques ».

M. Larnaude souligne la différence entre cet essai vers

(11) Voir à ce sujet Constantinoff, *La codification du droit international et l'unification législative*, pages 173 à 197. Paris, Duchemin, 1929.

(12) F. Larnaude ; *Rapport à M. le Garde des Sceaux sur l'unification législative*. Paris, Editions internationales, 1928.

(13) Seialoja, article cité par Larnaude (dans la *Nuova Antologia*, février 1916).

l'unité du droit et la réglementation par conventions internationales.

Dans l'unification on ne peut embrasser trop de matières ; on ne peut poursuivre que des *ententes régionales* entre pays ayant des affinités juridiques très grandes et dont les systèmes de législation se ressemblent beaucoup. Unifier, ne veut pas dire d'ailleurs supprimer toute différence de traitement entre les ressortissants des Etats acceptants. Des conflits de lois naîtront encore, mais on aura éliminé *l'incertitude, l'hésitation* d'avoir à choisir entre plusieurs lois nationales, puisque celles-ci seront toutes pareilles. L'unification peut être *multilatérale* ou *unilatérale*. Dans le premier cas, une convention intervient entre Etats et est soumise à la ratification des Chambres. Ce n'est qu'après, que les Parlements pourront modifier la législation intérieure de chaque pays. Quant à l'unification unilatérale, elle est très souple. Une simple entente de fait entre les Etats se produit sans qu'aucune convention intervienne. (Il existe un exemple d'unification pareille entre le Danemark et la Suède). Mais ici, les Parlements n'étant plus liés par des conventions préalables, une identité parfaite entre les deux lois nationales n'est pas toujours atteinte. Les Etats restent alors libres de modifier leur législation quand bon leur semble, tandis qu'au premier cas, ils sont liés par un accord qu'ils ne peuvent amender à leur gré. L'unification contractuelle

paraît meilleure, à condition que le traité ne soit pas conclu pour une trop longue durée.

Le pouvoir du juge national restera le même mais, s'il peut s'inspirer de la jurisprudence des autres Etats, il ne peut évidemment avoir recours dans les considérants de son jugement qu'aux décisions *nationales*. C'est pourquoi on a préconisé une *unification d'interprétation judiciaire* et l'établissement d'une Cour de Cassation internationale, dont Napoléon eut l'idée en premier lieu. Mais il y aurait atteinte, en ce cas, à la souveraineté des Etats ; et les arrêts de règlement seraient rétablis. M. Larnaude envisage la création d'une *commission mixte* de juristes, *permanente*, qui étudierait chaque année les matières unifiées et signalerait aux gouvernements les divergences d'interprétation qui se produisent entre divers Etats adhérents.

L'unification législative, si elle peut apporter une aide très efficace à la réglementation du droit international, n'existera jamais qu'entre un groupe *limité* d'Etats et par cela même ne pourra remplacer l'établissement de règles internationales universelles par voie de traité adopté dans une conférence. M. Larnaude, lui-même, reconnaît que le *Droit des affaires*, les relations pécuniaires entre individus, pourraient seuls être unifiés, à l'exclusion du droit de famille trop variable d'un Etat à l'autre.

★
★ ★

On a essayé dès 1910 d'unifier à La Haye le droit re-

latif à la lettre de change (14). Un questionnaire détaillé avait été adressé deux ans à l'avance aux Gouvernements. Leurs réponses furent jointes à ce questionnaire, sur lequel la Conférence procéda à une discussion générale. Deux avants-projets en résultèrent ; le premier règle uniformément les matières qui y sont contenues ; l'autre indique les points sur lesquels les Etats peuvent déroger à la loi uniforme. Ils furent soumis à une conférence de révision qui se tint à La Haye en 1912 ; on vota l'adoption d'un règlement uniforme et on constitua un bureau commun, sis à La Haye, auquel les Etats signataires devaient faire savoir toutes les modifications qu'ils auraient introduites dans leur législation interne pour la faire concorder avec le règlement. Celui-ci ne pouvait être dénoncé avant 5 ans et il cessait d'être obligatoire pour l'Etat renonçant un an après la dénonciation. La guerre survint, qui empêcha toute ratification et, comme la nécessité d'unifier cette matière se faisait grandement sentir, certains Etats la réalisèrent entre eux. Mais l'idée d'unification fut reprise par la S.D.N. et, le 7 juin 1930, fut conclue à Genève une convention portant loi uniforme sur la lettre de change.

On a essayé d'uniformiser aussi le droit maritime, — régi jadis par les mêmes règles — (statuts de la Hanse, le Consulat de la mer, le Guidon de la mer) par le truche-

(14) Voir Constantinoff, *op. cit.*, et Alvarez, *Codification du droit international*, ainsi que les Documents publiés par le Ministère des Affaires Etrangères sur la Conférence de 1910.

ment d'une association privée, le *Comité maritime international d'Anvers*. La question fut étudiée, mise au point, et dans des conférences tenues à Bruxelles à partir de 1905 on a adopté des projets sur l'assistance, sur l'abordage et sur l'immunité des navires d'Etat — projets qui doivent être insérés dans la législation nationale des signataires (15). Toujours à Bruxelles a eu lieu en 1931 la première conférence pour l'unification du droit fluvial (16). Une Conférence internationale de droit privé aérien (17) siégea à Paris en 1925 sans résultats définitifs. Sur ses indications fut créé à Paris le *Comité international technique d'experts juridiques aériens* (Citeja), — permanent, — qui présidé par M. de La Pradelle adopta le principe d'une loi internationale unique de droit privé aérien. Ce comité fait un travail scientifique à titre officiel. A Madrid, fut approuvé un *avant-projet définitif* sur la responsabilité du transporteur dans les transports internationaux. Une deuxième conférence de droit privé aérien se réunit en octobre 1929 à Varsovie ; 33 Etats présents ont voté une « convention internationale pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international », accord

(15) Voir Sohr, *Le droit maritime* et son unification internationale*. Bruxelles, Larcier, 1914.

(16) Voir Nihoyet. *Revue de droit et de législation comparée*, Nos 2 et 3. 1931.

(17) Ripert, *La responsabilité du transporteur aérien*, *Revue juridique internationale de locomotion aérienne* 1926 et Ripert, *La Convention de Varsovie*, Clunet, 1930.

vraiment très important. C'est une combinaison de droit continental et de droit anglo-saxon. Entre autres, il règle définitivement la responsabilité du transporteur aérien.

On a encore tenté d'unifier le droit pénal dans certains pays. L'alliance législative franco-italienne a adopté un projet de code sur les obligations ; cette alliance de pays latins est une reconnaissance de la *pensée juridique latine* (18). Une unification (19) s'est encore produite sur la lettre de change, les contrats et le droit maritime, entre la Suède, la Norvège et le Danemark.

(18) Larnaude.

(19) Pour les détails, voir Constantinoff, op. cit.

CHAPITRE IV

LA RÉGLEMENTATION DU DROIT INTERNATIONAL ENTREPRISE PAR LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

« Le triomphe de l'organisation mondiale est assuré ; le dilemme qui subsiste consiste à savoir si ce triomphe se réalisera par l'empirisme ou par la science ; *ferro et igne* ou bien *scientia et jure*. La responsabilité de notre génération, — et elle est assez lourde — consiste à faire ce choix ». Ainsi s'exprime M. G. Scelle dans une étude récente (1). Il est normal qu'au milieu de la tourmente, on se soit posé avec acuité et maintes fois cette question. Le moment était propice car si, comme l'a dit Sully, on ne peut construire la paix que sur la justice, « une organisation purement juridique de la paix ne pouvait se construire qu'après une révision politique des différentes situations territoriales » (2). Les conférences de La Haye avaient eu

(1) G. Scelle, *Une crise de la Société des Nations*. Paris, Presses Universitaires, 1927.

(2) de Lapradelle, *Cours de droit international public*, 1929-1930.

lieu en pleine paix et avaient voulu organiser celle-ci en se plaçant sur le terrain du *statu quo*. Mais, du moment qu'une guerre mondiale apportait la possibilité d'appliquer à la société internationale les principes du droit de l'époque, il fallait en profiter. C'est ce qui fut tenté et de ces tentatives naquit une organisation comme la S.D.N.

Le souffle vint d'Amérique, où la *League to enforce peace*, conduite par un homme politique, l'ancien président Taft, adopte un plan de Société des Nations dont les signataires s'occuperaient aussi de codification du droit international. Dans les « *Recommandations de La Havane* » l'Institut américain de droit international propose la réunion d'une conférence périodique à La Haye, composée par tous les membres de la Société des Nations qui va s'organiser, et où l'on pourrait établir des lois internationales qui seraient ratifiées par les Etats. Des pays de l'Amérique du Sud contribuèrent aussi, par diverses propositions, à l'extension du mouvement sur la codification du droit des gens. Les projets relatifs à l'organisation mondiale d'après guerre contiennent presque tous des allusions à la réglementation qui nous intéresse (3).

Les projets du Président Wilson prévoient le règlement des différends par l'arbitrage, dont la dernière sanction est l'exécution forcée. Les Etats se garantissent mutuellement l'intégrité territoriale et l'indépendance poli-

(3) Voir Schucking und Wehberg. Die Satzung des Völkerrbundes, 2^e édition, pages 12 et 94-95.

tique, et cette garantie entraîne pour eux une obligation positive de se faire réciproquement les gardiens du droit international actuel.

Lansing, le secrétaire d'Etat de Wilson, dans des propositions personnelles qu'il fit parvenir au Président, prend comme axe de son système la juridiction internationale et la codification du droit des gens. Ce système a pour but la continuation des conférences de La Haye. Car si Wilson rêve à une organisation politique, Lansing envisage plutôt une organisation juridique. Ce dernier est d'ailleurs contre l'exécution forcée, dont les grandes puissances peuvent se faire une arme et qui, d'après lui, ne va pas de pair avec le principe de l'égalité des Etats.

Les projets Wilson parlent, dans le préambule, « de la législation internationale qui est le véritable lien de droit de la conduite des gouvernements » Le Président des Etats-Unis prévoit encore, dans ses deuxième et troisième projets, la codification du droit du travail, tandis que le colonel House, malgré l'attention qu'il accorde dans son plan à la création d'une cour de justice internationale, passe sous silence la codification.

Le projet français imagine un *conseil international*, qui pourvoira à la création d'un tribunal. Les Français préconisent une S.D.N. qui n'est qu'une suite des conférences de La Haye. Lansing et l'American League to enforce peace ont fait de même. Par contre, les Anglo-Saxons,

déçus par les vains efforts d'avant-guerre, veulent tout organiser sur des bases complètement nouvelles.

Citons avec Schucking les propositions qui tendent à ce que la conférence de Paix adopte certains organes qui puissent aider au développement du droit international : le projet Lammasch (I, article 9, IV, article 1) prévoit des conférences périodiques, suite de celles de La Haye. Le projet du Gouvernement allemand (article 12 b) propose un Parlement mondial qui puisse édicter des normes internationales pour l'univers entier. La Fabian Society (art. 8 du projet) prend pour base de l'organisation mondiale un conseil international législatif. Lorsqu'une convention sur le droit des gens n'aura pas obtenu l'approbation d'un Etat membre, cet Etat sera pourtant invité à déclarer quelles sont les parties de la Convention qu'il pourrait adopter. Le Conseil législatif réunira alors dans un accord spécial ces parties que l'Etat accepte. Et, si une convention n'est pas agréée par tous les Etats, elle pourra être considérée comme obligatoire du moins pour ceux qui l'ont ratifiée. L'avant-projet des gouvernements nordiques (Suède, Norvège et Danemark) suggère lui aussi des conférences périodiques, se réunissant automatiquement et développant, codifiant le droit international. Il faut encore prêter attention aux vues exprimées dans les projets Marburg (sect. 85) Dickinson (IV, art. 4 a), Smuts (art. 11).

Pourtant, quoique Lord Bryce ait affirmé au Parle-

ment anglais, en juillet 1919, qu'on confierait la codification du droit international à la S.D.N. — quoique Root ait proposé dans son 2^e amendement que cela soit considéré comme une des tâches de la S.D.N. — le pacte, lui-même, n'y contient nulle allusion. Il aurait évidemment fallu envisager une activité législative de la Société des Nations et pourtant les travaux de préparation passent sous silence cette question si importante. On ne fait que parler de la législation du travail dans l'art. 23 du Pacte.

Cela s'explique, car la guerre était encore proche alors et, dans la pensée anglo-saxonne qui présida à l'élaboration du Pacte, subsistait le mauvais souvenir des essais ante-belliques. Aussi ne crut-on pas le moment venu de confier à la S.D.N. une tâche tellement difficile alors qu'on doutait encore de sa viabilité. Il fallait que cette Société put acquérir, avant tout, de l'importance politique, et comme la codification était considérée avec scepticisme, on ne voulait pas compromettre par un échec l'autorité de la S.D.N. Si elle ne fut pas inscrite dans le Pacte, l'activité législative continua d'être considérée par tous comme un attribut de la Société. Il était normal que les essais de codification future ne pussent être entrepris que par son entremise.

Dès sa naissance, la S.D.N. fut en quelque sorte forcée d'entreprendre certaines réglementations du droit des gens.

1°) L'article 23 du Pacte lui déférait la législation du

travail (4). Avant la guerre, on avait adopté quatre conventions, ratifiées par plusieurs Etats, aux deux conférences tenues à Berne et provoquées par les efforts de l'Association pour la protection des travailleurs. Une sauvegarde plus efficace du travail était pourtant nécessitée d'urgence par intérêt mais aussi par la plus élémentaire humanité. Le traité de Versailles créa une organisation internationale du travail composée : d'une conférence générale périodique et d'un bureau international. A la Conférence sont représentés : les ouvriers, les patrons et les gouvernements membres. Le B.I.T. centralise des renseignements, étudie des réformes possibles : son conseil d'administration glisse ces réformes dans le programme de la conférence, avec toute documentation à l'appui. La Conférence adopte à la *majorité des deux tiers* les simples recommandations ainsi que les projets de convention.

L'article 405 du Traité de Versailles réalise une innovation intéressante. Toute convention acceptée doit être soumise par chaque gouvernement à son autorité législative dans une période d'un an à dix-huit mois. Celle-ci la discute et si elle en accepte la ratification, le Gouvernement doit s'engager à respecter le traité et en outre, à informer tous les ans le B.I.T. des mesures prises pour son application. La violation de ces conventions peut entraîner des sanctions économiques de coercition, d'ailleurs plutôt

(4) Voir Devinat. L'Organisation internationale du travail. Paris, Alcan, 1923.

théoriques que pratiques. Néanmoins, les multiples conventions adoptées et ratifiées par la majorité des Etats civilisés sont respectées assez strictement, — car l'organisation internationale du travail ne manquerait pas de faire appel, lors de toute violation, à l'opinion publique, si facilement émue lorsqu'il s'agit de cette question sociale.

2°) *L'organisation économique et financière* fit adopter des accords préparés par divers comités d'experts. Ceux-ci portent notamment sur la simplification des formalités douanières, sur l'exécution des sentences arbitrales étrangères et sur l'abolition des prohibitions et des restrictions à l'importation.

3°) *L'organisation internationale des communications et du transit* comprend une conférence générale non périodique. A Barcelone, en 1921, cette conférence adopta une convention sur la liberté du transit et une autre sur les voies de navigation d'intérêt international. A Genève, en 1923, la Conférence générale s'occupa de la réglementation des voies ferrées et des ports de mer. Une commission consultative et technique prépare le travail des conférences et possède en outre un rôle de conciliation entre les Etats. Les différences nées de l'application des conventions sont portées devant la C.P.J.I. En 1930, eut encore lieu à Lisbonne une conférence pour l'unification du balisage et de l'éclairage des côtes (5).

(5) Voir Comptes-Rendus Genève 1931.

Enfin la S.D.N. a pris l'initiative d'un Institut d'Unification du droit privé qui siège à Rome.

★ ★

Cette activité diverse de la S.D.N. démontre combien une organisation pareille peut aider au développement du droit international. Quoique le Pacte ne lui ait pas donné expressément cette mission, elle semble posséder une « vocation naturelle » à la codification du droit international. Dès 1920, un Comité de Juristes s'est réuni à La Haye afin de préparer le projet d'une Cour Permanente de Justice. A ce Comité, où la France était représentée par M. de La Pradelle, le sénateur Root proposa une conférence des Etats qui ait trait à « l'avancement du droit international ». Cette conférence devait être périodique. Elle aurait cherché à raffermir les règles existantes, à les modifier au besoin. Diverses associations scientifiques auraient préparé le travail de la conférence. Adoptée par les juristes, la proposition Root fut portée devant la première assemblée de la Société (décembre 1920). Root voulait entreprendre de raffermir le droit des gens « d'abord dans les domaines qui ont été affectés par les événements de la récente guerre ». Or, la Grande-Bretagne s'y opposa, car elle trouvait le prestige de la Société encore insuffisant et surtout parce qu'elle ne croyait pas « à un calme suffisant de l'opinion publique pour entreprendre la codification sans danger ». Il fallait attendre encore.

On attendit jusqu'en 1924, lorsque le Baron Marks de Wurtemberg, chef de la délégation suédoise, fit à la VI^e assemblée une proposition, tendant à l'incorporation dans plusieurs conventions, de certaines parties du droit international qui en seraient susceptibles. Une codification partielle est donc proposée. On ne reculera pas devant l'extension du droit des gens à des questions nouvelles. La S.D.N., qui avait expérimenté en 1923, à propos de la responsabilité des Etats, combien le droit des gens est encore incomplet, accepta la proposition suédoise.

Le Conseil fut chargé par l'Assemblée de convoquer un comité d'experts qui, après consultation des institutions compétentes, devait dresser une liste provisoire des matières codifiables. Cette liste étant communiquée à tous les Etats on allait, après réception et étude de leurs réponses, faire un rapport au Conseil sur les questions prêtes à être codifiées et sur la meilleure procédure à suivre. L'œuvre du Comité ne devait pas empiéter sur les initiatives officielles des Etats particuliers. Huit institutions scientifiques furent invitées à collaborer avec le Comité et à lui soumettre leurs vues (6).

Le Comité, présidé par M. Hammarskjöld, fut composé de 17 juristes qui représentaient « les principaux sys-

(6) International law Association ; Institut de droit international ; Société de législation comparée ; Institut ibérique de droit comparé ; American Institute of international law ; Union juridique internationale ; American Society of International law ; Comité maritime International.

tèmes juridiques du monde ». Après avoir établi dans deux sessions et avec la collaboration d'un autre Comité, nommé par l'American Society of International Law, une liste de sujets de droit international public et privé (étudiés préliminairement par des Sous-Commissions), il fit communiquer aux gouvernements le résultat par l'entremise du Secrétariat.

Sept questionnaires très documentés avaient été établis par des rapporteurs qui y ajoutèrent des projets de convention (7). (Relatifs à la nationalité, aux eaux territoriales, aux privilèges et immunités diplomatiques, à la responsabilité des Etats pour dommages causés sur leur territoire aux étrangers, à la piraterie, à l'exploitation des richesses de la mer, à la procédure des conférences et à la procédure de rédaction des traités).

A sa troisième session de 1927 le Comité Hammarskjöld y joignit encore quatre nouveaux questionnaires (8).

- (7) Aux questionnaires furent joints trois rapports portant sur des matières sur lesquelles une entente ne semblait pas encore possible (extradition, statut des navires d'Etat affectés à des opérations de commerce et compétence criminelle des Etats pour des infractions commises en dehors de leur territoire).
- (8) Communication d'actes judiciaires en matière pénale ; Situation des consuls ; Révision de classement des agents diplomatiques ; Compétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers. La réponse des Etats à ces questionnaires fut communiquée en 1928 au Conseil. En cette année, un douzième questionnaire sur le domicile fut envoyé par le comité Hammarskjöld au Secrétariat pour être communiqué. Ce comité décida en la session de 1928 de s'abstenir de

Les réponses des Etats aux sept questionnaires qui leur avaient été présentés sont transmises par le Comité au Conseil de la S.D.N. en avril 1927. La réponse sur la Nationalité fit voir que la plupart des Etats considéraient cette question comme réglée par leur législation interne et n'envisageaient qu'une codification portant sur les parties secondaires. C'est surtout les grands Etats qui, jaloux de leur indépendance, refusèrent de s'engager (sauf la France). D'autres y font des réserves et quelques-uns ne considèrent pas la question comme assez mûre.

Le projet sur les Eaux territoriales donne lieu lui aussi à des réponses très diverses et on entrevoit — comme il est dit dans la réponse française qui n'accepte pas le projet, — que des éléments géographiques, politiques et économiques dissemblables rendraient ici l'uniformité très difficile. La France refuse encore de participer à une convention sur la Responsabilité des Etats à laquelle pourtant 28 autres pays se déclarent favorables, — souvent avec des réserves. Sur les autres questions qui leur avaient été soumises, les gouvernements donnèrent des réponses presque toutes criblées de réserves.

Le Comité s'occupa aussi de la procédure à suivre pour la codification. Il recommanda la préparation de projets qui allaient servir de base aux discussions et la commu-

la mise à l'étude de nouvelles questions. — Il fut rendu permanent par une décision de la 10^e assemblée de la S.D.N.

nication des projets aux gouvernements. Une seule conférence lui paraît indiquée pour s'occuper de toutes les questions et non pas une conférence pour chaque sujet. Cela est peut-être un tort car l'abondance des matières à régler en un temps trop court est une des causes d'insuccès de la conférence de 1930.

L'action du Comité Hammarskjold est empreinte de timidité. Les questions n'y furent pas envisagées d'assez haut et un excès de prudence empêcha le Comité d'innover là où il le fallait.

★ ★

Le représentant de la Pologne fit au Conseil de la S.D.N. (juin 1927) un rapport sur les premières réponses des Etats. Il souligna le résultat atteint et ne retint comme codifiables que trois sur les sept matières. Ces trois sujets devaient être traités dans une seule conférence, convoquée par la S.D.N. ou par un gouvernement quelconque.

Le rapport fut adopté par le Conseil et étudié par la huitième Assemblée. Là, le délégué du Paraguay revenant sur la manière de concevoir la codification s'insurgea contre des essais progressifs et demanda qu'un plan de codification générale fût établi. Après des discussions et des retards, cette suggestion fut provisoirement ajournée et l'Assemblée décida sur le rapport de M. Politis de retenir trois matières : Nationalité, Eaux territoriales et Responsa-

bilité des Etats. Un *Comité préparatoire* composé de cinq personnes (9) nommées par le Conseil devait dresser un « rapport accompagné de l'indication de bases de discussion assez détaillée ». Aux convocations sera joint un projet de règlement de la Conférence dans lequel on indiquerait des règles générales destinées à régir ses délibérations et portant sur les questions de majorité, sur la possibilité d'élaborer une convention assez large et dans son cadre des conventions plus restreintes, sur un système de révision, et enfin sur l'esprit de la codification.

Le Comité préparatoire (Président Basdevant) se réunit en 1928 et adressa aux Gouvernements un questionnaire concernant la Nationalité, les Eaux territoriales et la Responsabilité des Etats.

Des informations étaient demandées à ces Gouvernements, relativement à :

1°) l'état de leur droit positif tant interne qu'international avec autant que possible de renseignements circonstanciés, bibliographiques et de jurisprudence ;

2°) renseignements tirés de leur propre pratique intérieure et extérieure ;

3° expressions de leurs désirs au sujet des compléments éventuels à donner aux règles en vigueur et de la manière de combler les lacunes du droit international.

(9) MM. Basdevant (France) ; François (Pays-Bas) ; Hurst (Angleterre) ; Pilotti (Italie). Le 5^e membre, M. Castro Ruiz (Chili), ne prit pas part aux travaux.

Les gouvernements devaient donc se prononcer sur le droit existant ainsi que sur les améliorations qu'il fallait y porter.

Toujours en automne 1928 fut portée devant l'assemblée la préparation d'un aperçu systématique tendant à une codification plus complète. Cette idée avait son origine dans la proposition du délégué de l'Uruguay de 1927. L'Assemblée chargea sur la proposition du Comité des experts trois juristes d'établir cet aperçu.

Quant au Comité préparatoire, il examina en 1929 les réponses de quelque 30 gouvernements à son questionnaire. *Des bases de discussion* furent établies qui essayaient de fondre les réponses et d'en tirer l'expression des règles qu'une Conférence pourrait adopter. Concomitamment, le comité préparatoire prépara un projet de règlement de la Conférence, en 25 articles.

Les 14 premiers articles du projet de règlement parlent de la procédure générale à suivre (vérification des pouvoirs, bureau de la Conférence, constitution des commissions, sous-commissions, comités de rédaction, etc...). Les autres articles abordent ce que l'on appelle (10) les *clauses protocolaires*. Elles ne sont pas étudiées d'une façon très détaillée car le Comité n'avait pas l'avis des gouvernements là-dessus et il voulait laisser à la Conférence toute latitude pour le règlement de sa procédure.

(10) Voir Redonensis, Clunet, 1930. La procédure de la première Conférence de codification.

L'article XVI permet la présentation par tout membre à la Commission qui délibère, d'amendements rentrant dans le cadre des bases de discussion.

L'article XVIII décide : Dans les commissions, chaque disposition donne lieu à un vote séparé. Le vote ne peut être acquis que si la *majorité* des délégations présentes à la séance se prononce en faveur de la disposition.

Article XIX : Si le président d'une commission estime que des modifications à certaines dispositions peuvent faciliter la conclusion d'un accord unanime, il peut inviter la commission à en délibérer.

Article XX : Si la Commission ne peut parvenir sur tous les points à un accord unanime, elle réunira en un instrument distinct les dispositions sur lesquelles l'accord unanime se sera formé. La Commission établira également les dispositions ayant obtenu l'assentiment de la majorité des délégations. Elle pourra également établir les termes d'une déclaration énonçant les principes qui seraient considérés, au moins par la majorité des délégations représentées à la Commission, comme l'expression du droit international actuellement en vigueur.

Article XXIII : Dans la mesure où la Conférence aboutit à un accord unanime, l'acte (11) le constatant est signé par les délégations, sauf ratification ; il est ouvert à l'adhésion de tout Etat. L'acte unanime peut faire l'objet de

(11) Le Comité, ne sachant la forme que prendront les accords, évite une désignation plus précise.

réerves de la part de certains signataires. Les réserves peuvent consister soit à exclure tel ou tel article, soit à dire que les dispositions de cet article sont insuffisantes, mais non porter sur un autre point et, par exemple sur l'interprétation à donner à cet acte. Ledit acte déterminera dans quelle mesure l'adhésion pourrait être accompagnée de réserves ; il déterminera également sa durée et éventuellement son mode de révision.

Enfin les articles 24 et 25 prévoient encore la signature de conventions ou de déclarations votées seulement à la *majorité* des Etats représentés, qui seront ouvertes à l'adhésion de tout autre Etat. Les conventions vont prévoir leur mode de révision ainsi que leur durée. Les déclarations ne pourront être révisées et leur effet ne s'éteindra que lorsque les règles qu'elles énoncent viendront à cesser de faire partie du droit international.

Ce projet de règlement fut donc transmis, en même temps que les bases de discussion, à tous les gouvernements convoqués, dix mois avant la réunion de la Conférence, en juin 1929.

Parallèlement aux travaux préparatoires d'Europe, la Harvard Law School avait donné mission à une Commission d'Etudes de préparer un projet de convention internationale relative aux trois questions qui devaient être soumises à La Haye. Ce projet (12), plutôt théorique que

(12) Research in International Law. Nationality, Responsibility of States, Territorial Waters, Drafts of convention (Harvard Law School, avril 1929).

pratique, exprime l'opinion de l'Amérique sur la possibilité d'aboutir en matière de codification. Il y est constaté que le seul moyen d'éviter les conflits de nationalité est de faire modifier par les Etats leur législation nationale. En soi-même, la constatation est exacte, mais jamais la Conférence ne se serait réunie si on avait proposé aux Gouvernements pareille chose.

Les travaux préparatoires de la Conférence de 1930 ont été bien conduits ; tout le travail des juristes est méritoire ; si le Comité des Experts (Hammarskjöld) s'est montré prudent jusqu'à paraître timoré à certains, cette attitude n'a pu que réfréner des visées pour la plupart trop hautes. La codification n'était plus entreprise à la légère, une organisation comme la S.D.N. lui prêtait tout son appui ; on était assuré de la participation des Etats importants. L'autorité morale de la S.D.N. faisait espérer une ratification rapide. Tout ce qui a une autorité quelconque en matière de droit international avait pris part à la préparation du programme de cette conférence. Les rapports de MM. Rundstein, Schucking et Guerrero étaient lapidaires.

Mais on avait décidé la réunion de la Conférence trop tôt. Si les avis des Etats lui avaient été favorables au début, des divergences de vues éclatèrent plus tard. La S.D.N. aurait dû ne pas s'engager pleinement et garder la possibilité d'ajourner la Conférence après avoir reçu les réponses des Etats.

Les matières avaient été mal choisies. Au lieu de les

faire déterminer par des juristes de profession on se basa sur les réponses des Etats pour les indiquer.

Avant l'ouverture de la Conférence, des spécialistes avaient vu l'impossibilité de réussir en matière d'eaux territoriales. « Il est certain que la réglementation des eaux territoriales a été et doit, à cause de sa nature, rester coutumière et ne pas être réglée par des statuts ou des traités » (13).

On s'accorde pour blâmer les questionnaires envoyés préalablement aux Gouvernements. Il aurait fallu ne leur soumettre que des projets tout faits. « Autrement chaque gouvernement s'efforcera de répondre aux questionnaires, en se plaçant au point de vue de ses intérêts particuliers, et l'œuvre de coordination des volontés des Etats deviendra presque impossible. Lorsque les positions sont prises d'avance par les gouvernements il est inutile d'attendre des délégués officiels à une conférence internationale, la souplesse et l'esprit de compromis nécessaires pour conclure un accord entre Etats souverains » (14).

En outre, la consultation était beaucoup trop minutieuse, s'attachant trop aux détails. Enfin, les trois volumes de bases de discussion ne mentionnent plus que les réponses des gouvernements. Les avants-projets ainsi que

(13) Hale. Territorial waters as a test of codification, American Journal. 1930, p. 65.

(14) Yepes. La contribution de l'Amérique latine au développement du droit international. R.D.C., La Haye, tome 32, p. 729.

toute la littérature juridique en sont omis. Cela ne fait ressortir que les divergences et les positions prises par chaque Etat, sans montrer quelle peut être la voie d'entente. On aurait dû, au lieu de questionnaires, consulter les gouvernements sur un avant-projet qui aurait réuni aux idées de la science la pratique juridique. Mis devant un fait accompli, ils auraient répondu s'ils acceptaient cet avant-projet. Le comité aurait dû s'informer « en dehors de la participation officielle des gouvernements et en tout cas sans attendre d'eux des réponses catégoriques, qui leur feraient prendre position par avance (15).

Donc, la première cause d'insuccès de la Conférence, on la voit apparaître dans le choix des matières, dans leur abondance, dans la minutie avec laquelle on les étudia et surtout, dans l'association trop étroite des gouvernements au travail préparatoire.

(15) Guerrero, Codification du droit international, p. 152.

CHAPITRE V

LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL (La Haye, 13 Mars - 12 Avril 1930)

Cette Conférence de codification, dont les travaux préparatoires avaient duré presque six ans, finit par se réunir conformément à une décision de l'Assemblée de la S.D.N., à La Haye, en mars 1930, sous la présidence de M. Heemskerk (1). Quarante-sept Etats y furent représentés, dont certains n'étaient pas membres de la S.D.N. ; les Soviets n'avaient envoyé qu'un observateur. Des membres du secrétariat de la S.D.N. formaient le personnel de la conférence ; les langues officielles furent l'anglais et le français. Les travaux étaient répartis entre trois commissions (Nationalité, Eaux territoriales et Responsabilité des Etats). Aux Commissions fut joint un Comité de rédaction.

- (1) Voir Actes de la Conférence pour la codification du Droit International, Genève, S.D.N. 1930. I) Séances plénières. II) Nationalité. III) Eaux territoriales. IV) Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne et aux biens des étrangers.

Jusqu'à présent, dans toute conférence de codification, on avait glissé sur l'importance des règles de procédure, certaines questions n'ayant pas encore été dégagées. Mais, l'intérêt attaché à la codification du droit des gens pendant les dernières années a porté son fruit en ce que des juristes comme Visscher, Root, Baker, Erich ont réussi à isoler, parmi les règles qui dominent le fonctionnement de toute conférence internationale, celles applicables à une assemblée où l'on a en vue la réglementation du droit des gens. Avant l'ouverture de la conférence, Redonensis exposa dans le *Journal de droit international privé* de janvier 1930, en une admirable étude, les questions de procédure générale qui se posaient et il en souligna l'importance. De ces questions, le Comité préparatoire s'était déjà occupé, en établissant le projet de règlement que lui demanda l'Assemblée de la S.D.N. par sa résolution du 27 septembre 1927. Le Comité préparatoire a, comme nous l'avons vu, tracé dans ce projet un schéma rapide, en laissant à la Conférence le soin de s'organiser elle-même. Cette organisation n'était pas chose facile « car le fonctionnement de la Conférence de 1930 a nécessité tout un système de droit procédural déjà motivé par cette seule raison que l'ordre du jour comprenait des sujets qui, — quant à leur nature intrinsèque, — présentaient des différences si fondamentales » (2). A La Haye, se réunirent

(2) Philipse, Quelques aspects techniques de la codification du droit international, *R.D.I.L.C.* 1930, p. 714.

des personnalités qui, toutes connaissaient les expériences passées et pouvaient donc juger de l'importance qu'on doit accorder aux « clauses protocolaires ». Mais, réunies, elles oublièrent ces expériences ou aperçurent peut-être d'extrêmes difficultés d'élaboration ; on rejeta dans l'ombre, croyant pouvoir s'en passer, certaines questions prépondérantes. « Pour ne pas manquer une réforme on renonce de parti pris, à éclairer certains points délicats, de sorte que la formule qui s'y réfère obscurément ne rend en réalité aucune volonté bien cohérente », écrit Gény (3).

Dans la deuxième séance plénière, la Conférence décida, sur une proposition de M. Alvarez examinée par le Comité, de remettre à plus tard la fixation de plusieurs questions pour que « des règles arrêtées d'avance » ne vinssent pas entraver ses travaux. Remarquons que le temps très court imparti à la Conférence a contribué lui aussi à empêcher des discussions trop étendues sur la procédure.

On étudia immédiatement la forme des actes diplomatiques devant constater les résultats de la Conférence. Le projet de règlement prévoyait des *conventions* et des *déclarations*. Mais toutes les déclarations déjà faites jusqu'à ce moment, quoique ne tendant qu'à *constater* le droit existant, avaient dû, par la force des choses, y introduire

(3) Gény, *Méthode d'interprétation et sources en droit positif*. Tome I, p. 302.

certaines innovations. Or, la Conférence était expressément chargée de modifier en une certaine mesure le droit, de l'améliorer. Une codification « renferme toujours un minimum d'éléments législatifs car elle tend à modifier dans le sens de l'unité l'état actuel du droit positif » (4).

C'est cet élément législatif, qui entre dans la réglementation du droit telle qu'elle est envisagée aujourd'hui, et aussi peut-être le rappel de l'échec de la Déclaration de Londres, qui firent qu'on opta — en laissant de côté la forme « Déclarations », — pour la forme « Conventions » ou « Protocoles ».

Quant au vote nécessaire pour l'approbation de ces accords, *l'unanimité* devait-elle être requise — comme ce fut longtemps la règle de toute conférence internationale, — ou seulement, la majorité et en ce dernier cas, quelle majorité ? — Evidemment, l'adoption d'un accord n'engage personne, mais lui confère quand même une valeur morale. L'opinion de la majorité lui imprime « une certaine force d'attraction ». « Les autres Etats se font progressivement à l'idée d'adhérer à leur tour, l'opinion publique parfois les y poussera » (5). Voilà pourquoi l'unanimité, d'ailleurs presque impossible à réaliser, n'est pas forcément indispensable.

Mais si la majorité suffit, comme une Conférence de

(4) Visscher, *La Codification du droit international*.

(5) Redonensis.

codification a pour but une réglementation à caractère universel, une opinion plus étendue que celle de la majorité simple paraît souhaitable. Les Etats non adoptants, quoique n'étant pas juridiquement liés par l'accord, y verraient ainsi l'expression d'un principe universel et ne pourraient essayer de s'y dérober.

Le Comité préparatoire avait bien fait allusion, — à côté d'accords réunissant l'unanimité des opinions, — à des conventions votées à la majorité mais il avait abandonné à la Conférence la *fixation* de cette majorité. Quatorze Etats prirent l'initiative de proposer l'adoption d'une majorité des deux tiers, — qui fonctionnait déjà pour les décisions de la Conférence internationale du travail. Le Comité central de rédaction suggéra d'autre part que seules fussent introduites dans les conventions ou protocoles, des dispositions approuvées par les Commissions à la majorité des deux tiers des délégations présentes au vote. Quant à la Conférence, elle statuerait à la majorité simple. Pour les dispositions n'ayant réuni dans les commissions qu'une majorité simple, — proposait le Comité de rédaction, — cinq délégations auraient la faculté de prendre l'initiative — que la Commission confirmerait à la majorité des deux tiers, — de faire insérer ces dispositions dans un *protocole spécial* ouvert à la signature et à l'adhésion.

Mais, contre cette dernière suggestion, émise dans un esprit transactionnel, s'élevèrent avec vivacité les déléga-

tions de Grèce et de Belgique. Elles réclamaient la possibilité pour une Commission de décider, à la majorité simple, l'insertion dans des *protocoles spéciaux* des dispositions n'ayant pas recueilli les deux tiers des voix.

Et la Conférence se rangea à la proposition du délégué de la Grèce, M. Politis.

« Seulement, dès cet instant, la confiance fut sérieusement ébranlée » écrit Guerrero (6). « On se demandait quel était le caractère que l'on entendait imprimer à la codification et quel pourrait bien être son prestige futur ». Ce système ouvrait la voie à l'élaboration de deux codifications parallèles, l'une à la majorité des deux tiers, et l'autre à la majorité simple.

La Conférence décida que, dans les séances plénières, les résolutions seraient prises à la majorité simple ; cette majorité suffirait aussi pour l'approbation des vœux et des recommandations.

Une autre question faisait difficulté ; depuis longtemps, on savait l'incohérence et la diminution de valeur qu'ajoutent à une convention les réserves ; l'Etat qui les fait leur donne leur forme sans que les conférences puissent les discuter. Cette pratique subsiste encore parce que « en effet, l'admission des réserves est la condition que certains Etats mettent à leur engagement et on juge, avec raison, préférable un engagement limité, à l'absence de tout engage-

(6) Guerrero, La Codification du droit international, p. 27.

ment ». (7) A La Haye, en Amérique, on se conforma à cette pratique. La Déclaration de Londres ne les admettait pas, car elle formait un *tout indivisible*. Elle échoua complètement. Faut-il faire, comme certains auteurs, une distinction entre les règles qui innovent et les règles déclaratives, — pour lesquelles ces réserves, qui remettent en question, des principes établis, ne sont qu'une cause de régression ? (8) On aboutirait alors, à admettre des réserves seulement dans les Conventions et non dans les Déclarations. Mais cette distinction doit être écartée car, il se peut très bien qu'une réserve portant sur une disposition déclarative ne soit pas vue d'un mauvais œil par les autres Etats, tandis que la « réserve par un Etat d'une disposition considérée comme constituant du droit nouveau peut, au contraire, être jugée absolument inadmissible par les autres Etats » (9). Le Comité préparatoire admit les réserves, (à propos d'actes constatant un accord unanime) mais seulement lorsqu'elles excluent tel ou tel article ou lorsqu'elles constatent l'insuffisance de ses dispositions. Il avait interdit les réserves portant sur l'interprétation d'un acte adopté. Et chaque acte devait déterminer quelles étaient les réserves qui pouvaient accompagner l'adhésion.

La conférence aurait dû, elle aussi, — puisque forcée d'admettre ce mal nécessaire des réserves, — essayer de

(7) Redonensis.

(8) de Visscher.

(9) Redonensis.

l'endiguer. Une liste des réserves permises pouvait être dressée. *L'acte général pour le règlement pacifique des différends* (10) du 26 septembre 1928 adopta une telle méthode. A propos de l'arbitrage obligatoire, l'Article 39 de cet Acte énumère limitativement les réserves permises. Mais la Conférence de 1930 ne fit que suivre une proposition de son Comité de rédaction, — selon laquelle chaque convention ou protocole réglerait elle-même la question. Le Comité expliqua l'abandon de compétence qu'il faisait à chaque Commission par la diversité des matières soumises à leur examen. Un règlement général ne pouvait être prévu selon ce Comité.

La procédure de la Conférence fut donc hâtivement, incomplètement, établie.

On en a exclu — et n'est-ce pas un tort ? — les Déclarations. Une convention de codification contient nécessairement une partie déclarative ; si les règles qui innovent ne s'appliquent qu'aux situations nouvelles, celles qui existaient déjà dans le droit coutumier ne doivent-elles pas régir des situations antérieures aussi ? N'ont-elles pas un certain caractère de *rétroactivité* ? Un moyen de discrimination aurait dû être trouvé et, faute de mieux, le système de la Déclaration opposée à la Convention eût pu fonctionner. A La Haye, presque tous les Etats civilisés étaient représentés, contrairement à ce qui advint à la

(10) Cité par Erich. Quelques aspects généraux de la codification du droit international. R.D.I.L.C. 1929.

Conférence navale de Londres. Une Déclaration universelle aurait donc pu être faite.

L'adoption par la Conférence de la règle de la majorité simple, ainsi que la facilité avec laquelle on décida d'écarter un règlement général de la procédure et d'introduire dans chaque convention des systèmes de révision, de durée, de dénonciation différents estompèrent l'unité de la ligne de conduite qu'on aurait dû prévoir dès le début et qu'on aurait dû suivre comme un fil directeur.

★
★★

Le travail de la première Commission (Nationalité).

Le président en fut M. Politis et le rapporteur M. Guerrero. Le Comité préparatoire avait établi vingt-quatre bases de discussion (11).

La question était une de celles considérées par les Etats comme faisant partie de leur droit interne en dépit du développement de la vie internationale et du nombre toujours croissant d'individus, nationaux d'un Etat qui vont vivre sur le territoire d'un autre. Si, dans le passé, les frontières d'un pays déterminaient vraiment les limites

- (11) Divisées en huit parties : a) Principes généraux ; b) Double nationalité ; c) Perte de nationalité par acquisition volontaire d'une nationalité étrangère ; d) Effets de la naturalisation des parents sur la nationalité des enfants mineurs ; e) Attribution, dans certains cas, de la nationalité du lieu de naissance ; f) Enfants nés sur des navires de commerce ; g) Nationalité de la femme mariée ; h) Légitimation et adoption.

entre lesquelles vivait la presque totalité de ses ressortissants aujourd'hui à l'extension des affaires, l'émigration, ont aidé à une interpénétration telle, que du point de vue nationalité les frontières ne gardent qu'une valeur mythique. La question a un caractère politique ; elle doit en outre « être envisagée (12) au double point de vue de l'Etat et de l'individu, ethniquement et psychologiquement, sous l'angle sentimental comme sous celui de l'intérêt ; en tenant compte des éléments héréditaires aussi bien que de l'influence des milieux sociaux au sein desquels l'être humain se forme ».

On devrait fondre dans une règle de droit le *jus sanguinis* et le *jus soli* appliqués chacun par un groupe d'Etats. Si les pays d'émigration, dans le désir de garder une emprise sur leurs nationaux allant gagner leur vie à l'étranger, ne veulent admettre que la loi du sang, — d'autres pays, ceux d'immigration, donnent asile à ces individus, en espèrent l'adaptation et sont ainsi tout naturellement amenés à défendre la loi du sol. Encore de nos temps, ce conflit paraît insoluble.

Pourtant, certains résultats obtenus quand même à La Haye, démontrent qu'on pourrait arriver lentement à une entente, à condition de commencer la discussion par les principes généraux et non par des cas tellement rares comme ceux prévus dans les bases de discussion 14 et 14

(12) Guerrero, op. cit., page 32.

bis (enfants nés sur un navire de commerce). Le Comité Hammarskjold avait, en partie, compris cette nécessité, mais à mesure qu'on étudia la nationalité, on s'éloigna du but, s'enlisant dans les détails. Le Comité préparatoire proposa à la Conférence des bases beaucoup trop minutieusement établies. Il était impossible d'arriver, en un temps si court, à une entente sur des questions aussi difficiles que celle de la double nationalité et de l'apatridie, en s'occupant en outre de toutes les difficultés qu'elles pouvaient engendrer.

On commença la discussion par les principes généraux. Y a-t-il vraiment des principes généralement reconnus en matière de nationalité ? demanda alors avec raison, le délégué de l'Italie. Le délégué de la Grèce répondit que, même si ces principes n'existaient pas, une conférence de codification se devait de les reconnaître pour l'avenir. Mais allait-on avoir le courage d'édicter certaines limitations internationales à la liberté de légiférer qu'un Etat garde en cette matière ? Après des discussions tendant à la suppression ou à la précision des principes généraux, on reconnut, dans les deux premiers articles, aux Etats le droit de déterminer eux-mêmes quels étaient leurs nationaux et, pour atténuer cette reconnaissance, on ajouta, en termes vagues, que la législation interne ne doit pas aller contre les conventions, la coutume internationale et les principes de droit reconnus en matière de nationalité. La suprématie du droit national est donc admise en cette matière ; aucune divergence ne prend fin ; tout le monde

continue d'avoir raison. Ce qu'il faut remarquer pourtant, c'est qu'aux termes de la base de discussion du Comité préparatoire, « les questions de nationalité relèvent de la souveraineté de chaque Etat ». On a substitué à ce texte, dans la Convention : « Il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux ». N'est-ce pas pour éviter de faire allusion à la souveraineté absolue des Etats — aujourd'hui principe vain qui se survit à lui-même ?

Un individu possédant deux ou plusieurs nationalités peut être considéré (*article 3* de la Convention) par chacun des Etats dont il ressortit comme son national, sous réserve des dispositions que va prendre la Convention. — *Art. 4* : « Un Etat ne peut exercer sa protection diplomatique à l'égard d'un de ses nationaux à l'encontre d'un Etat dont celui-ci est aussi le national ». On aurait voulu limiter cette interdiction au cas où l'individu a sa résidence dans le second Etat mais, après discussion, il fut accepté tel quel. — L'*article 5* déclare que dans un Etat tiers, l'individu qui possède plusieurs nationalités doit être traité comme n'en ayant qu'une. Est-ce à l'individu de faire lui-même le choix de sa nationalité ? Non, à cause des facilités de fraude qui en résulteraient. — On va fixer celle-ci d'après les circonstances paraissant rattacher l'individu plutôt à un Etat qu'aux autres (par exemple : résidence habituelle dans un des Etats). On réserve l'application des règles de droit suivies dans l'état tiers en ma-

tière de statut personnel. — Quant à l'acquisition volontaire d'une nationalité par un individu — peut-elle par le simple fait qu'elle se produit, — lui faire perdre sa nationalité antérieure ? Cette question était importante. Les délégués de certains pays d'émigration exigeaient certaines conditions parfois même un *permis d'expatriation* (libération d'allégeance) pour que la perte de la nationalité antérieure se produise — tandis que les pays d'immigration se déclaraient favorables à ce que cette perte intervienne automatiquement par l'acquisition d'une nationalité nouvelle.

La Commission ne put aboutir à un compromis et n'émit qu'un *vœu* exprimant l'opinion générale (perte automatique de nationalité). Mais comme ce principe n'est pas encore universellement admis, elle déclara *désirable* qu'un Etat n'accordât sa nationalité qu'aux individus ayant déjà rempli les conditions auxquelles la loi de leur pays d'origine subordonne la perte de nationalité.

La base n° 15 avait essayé d'éviter elle aussi les cas de double nationalité, en permettant à un individu ayant la nationalité de deux Etats, d'opter pour une seule nationalité avec l'autorisation de l'autre Etat. Parfois, cette autorisation ne peut être refusée : c'est lorsque l'individu a sa résidence habituelle dans le pays pour lequel il se déclare. — L'article 6 adopta l'idée mais réduisit la faculté de faire ce choix aux seuls individus possédant deux nationalités, acquises sans *manifestation de volonté de leur part*.

Quant aux permis d'expatriation, afin d'éviter l'accroissement des cas d'apatridie, on décida qu'ils n'entraîneraient la perte de nationalité qu'à partir du moment de l'acquisition de la nationalité étrangère. Celle-ci doit être notifiée à l'Etat ayant délivré le permis (article 7).

On arrive à la nationalité de la femme mariée. Ici aussi deux tendances existent : l'une vers l'égalité des sexes en la matière — l'autre, admettant qu'au point de vue de la nationalité, la femme doit suivre son mari. La Commission ne prit aucun parti, mais comme la coexistence des deux principes multipliait parfois les cas d'apatridie ou de double nationalité, elle essaya d'y remédier. — *Art. 8.* La loi d'origine ne peut faire perdre sa nationalité à une femme qui se marie à un étranger qu'après l'acquisition par elle de la nationalité de son mari ; ces dispositions assurent la *continuité* et évitent à la femme de devenir parfois apatride. — De même le changement de nationalité par le mari au cours du mariage ne fait perdre à la femme sa nationalité, qu'après acquisition, par elle, de la nationalité nouvelle du mari (*art. 9*). — Enfin, si le mari est naturalisé au cours du mariage, la femme ne changera de nationalité que si elle y consent (*art. 10*). (Concession faite aux partisans de l'égalité des sexes ; on évite la possibilité pour un mari d'imposer à sa femme une nationalité qu'elle ne voudrait accepter). — *Art. 11.* Cet article décide qu'après la dissolution du mariage, la femme peut, si elle en fait la demande, repren-

dre sa nationalité première, au cas où elle l'avait perdue en se mariant.

Quant à la nationalité des enfants (art. 12 à 16) elle était prévue par les bases 7 à 14 bis et 20 bis. — L'article 12 se réfère aux enfants nés de parents jouissant d'immunités diplomatiques ; leur naissance sur le territoire d'un Etat ne leur attribue pas de plein droit sa nationalité, quelle que soit la législation de cet Etat. — On reconnaît (art. 13) que la naturalisation des parents entraîne celle de leurs enfants mineurs. C'est la loi du pays de naturalisation qui détermine jusqu'à quel âge ces enfants sont mineurs. — L'article 14 constate que l'enfant né de parents inconnus ressortit du pays où il est né ; l'enfant trouvé est présumé né sur le territoire de l'Etat où il fut trouvé. — On a envisagé aussi la situation des enfants nés de parents sans nationalité ou de nationalité inconnue, pour éviter d'en faire des Heimatlos. Le Comité préparatoire avait proposé de leur octroyer la nationalité de l'Etat sur le territoire duquel ils sont nés, même si cet Etat n'applique pas le *jus soli*, à condition pour eux d'y demeurer jusqu'à un certain âge. Mais des pays surpeuplés, comme l'Allemagne, s'émurent lors de la discussion de cette proposition. Et on arriva de nouveau à une solution *sans force obligatoire*. L'enfant (art. 15) *peut obtenir* la nationalité de l'Etat et c'est la loi de celui-ci qui « fixe les conditions auxquelles sera subordonnée, dans ces cas, l'acquisition de sa nationalité ». Par là, cette réglementation de la situation

des enfants est encore laissée à la disposition des Etats. — Enfin, les articles 16 et 17 veulent empêcher que la légitimation et la reconnaissance d'un enfant naturel — ainsi que l'adoption d'un enfant naturel — n'entraînent son apatridie.

★ ★

Telle est la teneur de la convention de La Haye. On a adopté encore trois protocoles : l'un proposé par la délégation polonaise (13), le deuxième relatif aux obligations militaires dans certains cas de double nationalité (14), et le troisième, — un *protocole spécial* adopté à la majorité simple, — et relatif à l'individu qui après être entré en pays étranger a perdu sa nationalité sans en acquérir une autre (15).

- (13) Relatif aux enfants nés sur le territoire d'un Etat d'une mère ayant la nationalité de cet Etat et d'un père sans nationalité ou de nationalité inconnue. Même si, dans cet Etat la naissance sur son territoire n'est pas attributive de nationalité, l'enfant sera considéré comme son ressortissant.
- (14) L'individu ayant plusieurs nationalités est exempté des obligations militaires dans tout autre pays que celui où il réside habituellement. S'il a, aux termes de la législation d'un Etat, le droit de refuser la nationalité de cet Etat au moment de sa majorité, il est exempté du service militaire dans cet Etat jusqu'à sa majorité. Enfin, l'individu ayant perdu la nationalité d'un Etat d'après la loi de celui-ci, n'y est plus assujéti — cela est évident, — à des obligations militaires.
- (15) L'Etat dont cet individu possédait en dernier lieu la nationalité est tenu de le recevoir, — à la demande du pays de séjour, — si cet individu est un *indigent permanent* ou s'il a subi dans le pays de séjour une *condamnation* à

Les textes furent tous approuvés par la Conférence ainsi que huit vœux (16).

Quoique la matière de la nationalité soit la seule à propos de laquelle la conférence ait abouti à des accords, aucun règlement complet n'est intervenu, ainsi que le constate le rapporteur. Les problèmes de la double nationalité et de l'apatridie subsistent.

Comme pour diminuer encore les résultats obtenus, des dispositions générales incluses dans la convention et les protocoles en atténuent de beaucoup la portée. Ces dispositions générales donnent lieu à quelques observations :

1°) Les accords de La Haye déclarent ne porter aucune atteinte aux dispositions des traités, conventions ou accords en vigueur entre les Etats, relatifs à la nationalité

un emprisonnement d'un mois. Au cas d'indigence, l'Etat peut décliner l'obligation en pourvoyant aux frais d'assistance de l'individu dans le pays de séjour. Dans le second cas, les frais de transport seront à la charge du pays de séjour. Guerrero remarque que ce protocole règle plutôt une *mesure de police* que de nationalité.

- (16) Deux vœux pris à l'unanimité, recommandent aux Etats de s'efforcer, — en légiférant, — d'éviter les cas d'apatridie et de double nationalité. Un autre vœu, pris après les représentations du Conseil international des femmes, propose que chaque pays consacre en droit interne le principe de l'égalité des sexes ; la nationalité de la femme ne doit pas être affectée sans son consentement. — On propose l'examen de la *preuve* de la nationalité par une conférence prochaine. Enfin sont encore recommandées des mesures législatives ayant trait à la *perte automatique* de la nationalité par l'acquisition d'une autre.

ou à des questions s'y rattachant (art. 19 de la Convention, art. 3, 5, 3 des Protocoles). La première Commission refusa d'adhérer à une proposition qui tendait, en outre, à permettre aux Etats de conclure même des *accords contraires* aux règles édictées dans la convention et la Conférence émit un vœu : celui de voir les Etats s'inspirer à l'avenir des dispositions de ces actes, lorsque appelés à conclure des conventions entre eux.

Donc, la convention de La Haye n'est que de droit *supplétif*. Des conventions particulières continuent de coexister auprès d'elle ; l'enchevêtrement et la confusion ne sont atténués en rien. Aucun pas n'est fait vers l'unité du droit. On a donné comme excuse du maintien des conventions antérieures, l'inutilité de les abroger, puisqu'elles sont, elles aussi, du droit écrit, en somme ; et on a prétexté la nécessité de prévoir des règles particulières pour certaines situations. Il n'empêche que la codification, si envisagée comme supplétive, perd toute raison d'être.

2° Quant aux principes insérés dans la Convention, « rien ne préjuge la question de savoir s'ils font ou non partie actuellement du droit international ». Ce qui paraît bizarre pour une convention dont le but est justement de fixer les règles actuelles du droit international.

3°) L'article 20 de la Convention, les articles 4, 6, 4 des Protocoles reconnaissent aux Etats la faculté d'exclure de leur acceptation telle ou telle disposition au moyen de *réserves expresses* et cela au moment de la signature, de

l'adhésion, ou de la ratification. Quoique certaines nations eussent proposé de limiter l'admission des réserves à certaines matières seulement, on les permit pourtant sans restriction. Il fut admis aussi que le mot *disposition* doit être pris dans son sens large. Pour atténuer cette faculté exorbitante donnée aux Etats, on reconnut, en termes imprécis, que ces Etats *devraient* limiter le plus possible la faculté qui leur avait été donnée. On a vu que le Comité préparatoire avait interdit les réserves portant sur *l'interprétation* des actes. La première Commission les admit et encore expressément.

Il aurait fallu n'autoriser des réserves, que lorsque jointes à la signature des Etats (17), car des palinodies tardives surviennent fort souvent qui s'apparentent d'ailleurs à la pratique de maints pays. Ceux-ci discutent dans les séances les dispositions, article par article, ce qui en amène d'autres à consentir des sacrifices pour qu'à la fin ces Etats se dérobent. C'est le système de marchandage employé par les Etats-Unis depuis longtemps. A La Haye, comme aux autres conférences auxquelles ils avaient pris part antérieurement, ils ne firent que créer des difficultés. Après avoir obtenu bien des concessions, les Etats-Unis signifièrent, lors de la VI^e séance plénière, qu'il n'était pas du tout dans leur intention de signer la convention sur la nationalité.

(17) Redonensis, op. cit.

4° En ce qui concerne la dénonciation, faut-il nier, avec Redonensis, aux Etats, la faculté de dénoncer *de plano* un accord ? La dénonciation ne pourrait se produire, en ce cas, que postérieurement à une révision dont les résultats n'ont pas été satisfaisants. Henri Rolin a proposé (18) un système de dénonciation consistant dans la liberté absolue pendant une période d'essai. Au moment où la Convention aura été consolidée, lorsque un certain laps de temps se sera écoulé pendant lequel elle a donné satisfaction, il est d'avis que la dénonciation ne soit permise qu'à un groupe d'Etats agissant collectivement. Le Comité préparatoire ne permettait pas de clauses de dénonciation pour les déclarations et c'est justice. Enfin, les accords de la Conférence pris en matière de nationalité admirent la dénonciation sans la restreindre. Elle ne produit pourtant d'effet qu'au bout d'un an à partir de la notification au secrétariat de la S.D.N.

5°) Quant à la méthode de révision, il fut établi à La Haye que la convention et les Protocoles pourraient être revus à partir de 1936 sur la demande d'un Etat auquel se joindront, dans l'espace d'un an, au moins neuf autres Etats.

Cette disposition est sage car, si l'enchevêtrement des textes internationaux s'accroît tellement, c'est aussi à cause de l'absence dans les conventions d'une stipulation auto-

(18) Voir Rolin, Quelques observations sur la conférence de codification, R.D.I.L.C. 1930, p. 581.

risant leur révision sans qu'on doive obtenir l'assentiment unanime des parties. Il est bien difficile et bien rare, en effet, de pouvoir réunir postérieurement à l'élaboration d'une convention internationale, l'accord de tous les pays qui l'ont signée sur les changements à introduire dans cette convention. Quoique la règle de l'unanimité soit très contestée aujourd'hui, on n'ose toucher à une convention que lorsque toutes les parties l'acceptent. Il faudrait donc une clause expresse le permettant. Le Pacte de la S.D.N., dans son article 26, admet la possibilité de révision si la majorité des membres se prononce là-dessus. Pour que certaines dispositions désuètes puissent en être aisément rayées, il faudrait l'insertion dans tout accord international d'une clause pareille à celle contenue dans la convention sur la nationalité (art. 27, alinéa 2), et dans les protocoles (art. 11, 13, 11, alinéas 2), clause qui règle ainsi la question : « Les H.P.C. conviennent qu'en cas de révision de la présente convention, la Convention nouvelle pourra prévoir que son entrée en vigueur entraînera l'abrogation à l'égard de *toutes* les parties à la présente convention, de toutes les dispositions de celle-ci ou de certaines d'entre elles ». Ceci constitue donc une innovation importante et heureuse.

6°) Lors des travaux préparatoires, l'article 13 de l'avant-projet de convention sur la nationalité avait prévu la compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale pour les différends relatifs à l'interprétation et

l'application de cette convention. On dotait ainsi les Etats d'un juge international. Mais des raisons d'opportunité probablement (ou a sûrement craint que des Etats ne prennent ombrage de cette clause de juridiction obligatoire) amenèrent la suppression de cet article. La convention et les protocoles de La Haye reprennent avec raison l'idée. Citons l'art. 21 de la Convention : « S'il s'élève entre les H.P.C. un différend quelconque relatif à l'interprétation ou à l'application de la présente convention et si ce différend n'a pu être résolu de façon satisfaisante par voie diplomatique, il sera réglé conformément aux dispositions en vigueur entre les parties, concernant le règlement des différends internationaux. Au cas où de telles dispositions n'existeraient pas entre les parties au différend, elles le soumettront à une procédure arbitrale ou judiciaire en se conformant aux lois constitutionnelles de chacune d'elles. *A défaut d'accord sur le choix d'un autre tribunal, elles soumettront le différend à la Cour Permanente de Justice Internationale, si elles sont toutes parties au Protocole du 16 décembre 1920 relatif à ladite Cour* et si elles n'y sont pas toutes parties, à un tribunal d'arbitrage constitué conformément à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, relative au règlement pacifique des différends internationaux ».

Telles sont les quelques observations auxquelles donnent lieu les dispositions générales introduites dans les accords de La Haye relatifs à la nationalité.

★ ★

Le travail de la II^e Commission (Mer territoriale). (Président Goppert, rapporteur (François)).

Le Comité préparatoire avait établi vingt-huit bases de discussion (19). La Commission changea le nom d'Eaux territoriales donné par ce Comité et usité dans maintes conventions, car on ne devait s'occuper que de *mer territoriale*, c'est-à-dire « de la partie de la mer qui ne comprend pas les ports, les rades et les échancrures dont l'ouverture sur la mer libre est inférieure à 10 ou 12 milles marins » (20).

On institua deux sous-commissions (21) ; la deuxième sous-commission nomma, en outre, un *Comité spécial d'experts* grâce auquel plusieurs termes techniques allaient être définis.

Cette question de la mer territoriale donne lieu à des difficultés énormes. Pendant très longtemps, l'usage de toute la mer ne fit l'objet d'aucune réglementation. C'est « lorsque la domination des mers par les princes fut niée, que se forma l'idée d'une mer territoriale » (22). Au *mare liberum* de Grotius, Charles I^{er} d'Angleterre fit répondre

(19) Document C. 74. M. 39. 1929 V.

(20) de Lapradelle.

(21) La première s'occupa des bases 1, 2, 5, 19 à 26 ; la deuxième des bases 6 à 18. Les bases 3, 4, 27 et 28 furent réservées à l'examen de la Commission plénière.

(22) de Lapradelle.

par Selden, — qui, dans son *mare clausum*, reconnaissait toutefois la liberté du droit de passage.

Aujourd'hui, le développement des relations économiques, l'accroissement extrême du trafic maritime, nécessitaient la reconnaissance du principe de liberté de la navigation maritime, admis d'ailleurs à La Haye en 1930. Pourtant, si tous les Etats ont des droits sur la haute mer, chaque Etat a en outre un droit spécial sur la mer qui baigne ses côtes. Il faut donc établir jusqu'où s'étend ce droit particulier des Etats et essayer de trouver une règle unique fixant pour tous les limites dans lesquelles ce droit s'exercera.

Quant à la nature du droit de l'Etat sur la mer territoriale, on a dit (23) pendant longtemps que c'était un droit de propriété. Ainsi pouvait-on expliquer la rétention du droit de pêche au profit de l'Etat. — Mais, si on peut dans certains cas où la mer s'est frayé passage « dans le massif des terres », reconnaître que l'emprise des eaux sur le territoire de l'Etat fait que la mer territoriale doit lui appartenir à titre de compensation, cette raison paraît absurde lorsque les côtes sont rectilignes et qu'on n'entrevoit pas comment la mer pourrait y mordre.

Une autre théorie reconnaît que la mer territoriale n'est, pas plus que la haute mer, susceptible de propriété

(23) de Lapradelle, Le droit de l'Etat sur la mer territoriale. Revue générale de droit international public, 1898, pages 264-284 et 309-347.

individuelle. Pourtant l'Etat souverain du territoire a un droit pareil de souveraineté sur cette mer. — Mais alors, comment permet-on aujourd'hui le droit de passage aux navires dans la mer côtière ? Kleen (24) note : « On est souverain ou on ne l'est pas ; un Etat peut s'opposer à ce que l'on passe sur son territoire ; il doit en être de même sur la mer territoriale ». Le droit de l'Etat ne peut donc être assimilé à un droit de souveraineté, la liberté de passage étant aujourd'hui reconnue.

« L'Etat riverain qui n'est pas propriétaire ni souverain de la mer territoriale a seulement le droit d'imposer au souverain de la mer, la Société des Etats, des restrictions basées sur les nécessités de sa protection personnelle », dit M. de Lapradelle, — et il constate que, pareillement aux servitudes qui résultent de la nature des choses, le droit de l'Etat est une conséquence de sa qualité de riverain. D'ailleurs, une servitude ne peut se céder sans le fond dominant ; l'Etat lui non plus ne peut abandonner ses droits sur la mer côtière sans faire abandon des côtes en même temps. « Si l'Etat souverain n'a sur les eaux côtières qu'un faisceau de servitudes, une règle d'interprétation en résulte : c'est, qu'en principe, il est sans droit ; dans le doute, ce n'est pas la servitude qui se présume, c'est la liberté. Pour démontrer l'existence de la servitude, il faut soit un texte, soit la nécessité. Le texte

(24) Cité par M. de Lapradelle.

ici ne se conçoit pas facilement. L'Etat riverain n'aura donc le droit de restreindre, vis-à-vis des tiers, le libre usage de la mer, que dans les limites de la nécessité. Il aura le pouvoir d'interdire la guerre navale aux approches de ses côtes, pour éviter à son rivage le contre-coup de la bataille. Il aura le droit d'imposer aux vaisseaux, dans le voisinage du littoral, une surveillance douanière pour se défendre contre les facilités qu'une frontière de mer donne à la contrebande. Enfin, il aura le pouvoir de tenir à distance les navires d'origine ou d'état suspects au point de vue sanitaire, pour se défendre contre l'invasion des épidémies. De là résulte une triple obligation de non-approche : militaire, douanière, sanitaire ».

L'Institut de Droit International se fit en 1894 l'interprète des hésitations existant sur la matière en reconnaissant à l'Etat non pas l'exercice indiscutable de la Souveraineté, mais simplement « un droit de souveraineté sur la mer côtière ».

Plus près de nous, la Convention de Barcelone a proclamé la liberté du transit.

A La Haye, on rassembla les questions relatives à la mer territoriale en un tout : *le régime juridique de la mer territoriale* et, (sur la proposition de M. Gidel), on commença par leur étude. On voulait établir plusieurs zones, délimiter le droit des Etats sur chacune de ces zones et, en fixant le « statut juridique » de celles-ci, on espérait

arriver plus facilement *après* à s'entendre sur une étendue uniforme de la mer côtière.

Après une longue discussion du droit que peuvent avoir les Etats sur la mer territoriale, « on a reconnu (25) que le droit international attribue à chaque Etat souverain, la souveraineté sur une zone baignant la côte ; elle doit être considérée comme indispensable à la protection des intérêts légitimes des Etats. La zone de mer territoriale *forme une partie du territoire de l'Etat* ; la souveraineté que l'Etat y exerce ne diffère point, de par sa nature, du pouvoir exercé sur le domaine terrestre ». On affirmait donc — et c'était une grande faute, — un *droit absolu de souveraineté* des Etats (art. 1^{er}, annexe 5). Les limitations postérieures ne changèrent rien à cette reconnaissance. — Quant au régime de l'espace atmosphérique au-dessus de la mer territoriale, ainsi qu'à celui du sol et du sous-sol recouverts par elle, la souveraineté s'exerce sur eux aussi, mais elle est limitée par les conventions (par exemple la convention sur la navigation aérienne de 1919) et par les règles du droit international (Art. 2, annexe 5). — On reconnut encore à tous les navires étrangers, sauf aux navires de guerre, un droit de passage (26) inoffensif (27)

(25) Rapport de la deuxième Commission. La Haye, 1930.

(26) Ce droit s'étend à la fois aux navires qui ne font que traverser la mer territoriale et aux navires qui se rendent dans les eaux intérieures ou en sortent (contrairement à l'opinion de la Délégation britannique qui ne voulait faire accorder un droit de passage qu'aux navires *traversant*

dans les eaux territoriales. — L'article 8 dénia à l'Etat riverain la juridiction pénale au cas de crimes et délits commis à bord d'un navire étranger (28), de passage. — De même (art. 9, annexe 5), l'Etat riverain ne peut arrêter un navire étranger passant dans la mer territoriale pour exercer sa *juridiction civile* à l'égard d'une personne à bord et il ne peut employer à l'égard du navire des mesures conservatoires ou d'exécution en matière civile. — L'article 10 relatif au droit de poursuite permet celle-ci. Lorsque commencée dans les limites de la mer territoriale, elle peut se continuer en haute mer. — Les articles 12 et 13 accordent certaines immunités aux bâtiments des marines de guerre.

La plupart de ces règles déjà constatées par la pratique internationale prouvent que le droit de l'Etat sur la mer territoriale n'est pas un droit de souveraineté.

seulement les eaux territoriales). L'Etat riverain ne peut percevoir aucune taxe en raison du simple passage.

- (27) Le passage est *inoffensif* lorsque le navire n'essaie en mer territoriale, de porter nulle atteinte à la sécurité, à l'ordre public ou aux intérêts fiscaux de l'Etat ; par intérêts fiscaux, on entend tous les intérêts de douane. L'Etat peut évidemment prendre des mesures préventives d'atteintes pareilles, mais ces mesures ne doivent pas entraver inutilement la navigation.
- (28) D'après la reconnaissance de souveraineté faite par l'article premier, il aurait fallu laisser à l'Etat ce droit de juridiction, conséquence essentielle du droit de souveraineté. Mais cela ne cadrerait pas avec la pratique internationale qui réserve la juridiction à l'Etat étranger auquel appartient le navire, — celui-ci étant considéré comme une fraction du territoire de l'Etat étranger.

★★

Après la discussion du *régime juridique*, la Commission de la mer territoriale aborda la discussion de l'étendue de cette mer.

La règle des trois milles avait été introduite par une loi douanière suédoise du XVII^e siècle. Lors des travaux préparatoires, beaucoup d'Etats lui furent favorables. Le Comité préparatoire avait proposé : « la fixation de l'étendue de la mer territoriale à trois milles, — la reconnaissance au profit de certains Etats, se distinguant par des conditions géographiques spéciales d'une étendue plus grande, — et l'acceptation d'une zone sur la haute mer contiguë aux eaux territoriales où l'Etat riverain pourrait prendre les mesures de contrôle nécessaires, en vue d'éviter sur son territoire ou dans ses eaux territoriales, soit les contraventions à ses lois de police douanière ou sanitaire, soit les atteintes à sa sûreté de la part de navires étrangers. Ces mesures de contrôle ne pourraient être prises au delà de 12 milles marins ».

Mais, lors de la discussion par la Commission, chaque Etat maintint son point de vue et s'y accrocha. Beaucoup d'Etats étaient pour une limite de trois milles (avec ou sans zone contiguë). C'étaient ceux qui représentaient, — selon la remarque du délégué de la Grande-Bretagne, — 80 % du tonnage universel. D'autres Etats voulaient quatre milles : d'autres enfin dépassaient six milles. L'accord fut impossible et dans la séance du jeudi

3 avril 1930, chaque délégation était invitée, non à voter, mais à prendre une *position de principe* (selon l'expression de M. Gidel). Les résultats ont été tellement divergents qu'on a dû renoncer à l'idée d'une entente.

Quant aux 13 articles adoptés précédemment, on tomba d'accord, après beaucoup d'hésitations, de ne pas procéder sur eux à la conclusion immédiate d'une convention. Approuvés à titre provisoire par la Commission, ces articles furent transmis à la Conférence. On ne pouvait donner non plus suite au rapport de la deuxième sous-Commission, relatif à quelques règles sur les îles, les ports, les détroits, etc..., les relations entre ces questions et l'étendue de la mer territoriale étant trop étroites.

La deuxième Commission présenta à la Conférence un rapport sur ses travaux et aussi une recommandation et un vœu relatifs à la question de la juridiction sur les navires étrangers dans les ports et la protection de la pêche, — matières ne rentrant pas exactement dans son programme.

La Conférence se borna à insérer ces rapports dans l'acte final en y ajoutant une résolution proposant la continuation des travaux (29).

(29) I. — Résolution. La Conférence, considérant que les discussions ont fait apparaître, sur certaines questions de fond, des divergences de vues qui, pour le moment, ne permettent pas d'arriver à la conclusion d'une convention relative à la mer territoriale, et

Estimant que cette œuvre de codification doit être continuée :

1°) prie le Conseil de la S.D.N. de communiquer aux

Le travail de la III^e Commission (Responsabilité des Etats en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire, à la personne et aux biens des étrangers). (Président : Basdevant, rapporteur de Visscher). Trois sous-commissions furent instituées.

La question de la responsabilité a été choisie à cause des multiples causes de mésentente auxquelles elle peut donner lieu. En outre « cette responsabilité est la norme juridique fondamentale et l'élément indispensable de l'ordre international » (30). Il y a des règles qui dominent la souveraineté des Etats et la responsabilité surgit lorsque en exerçant leurs droits, les Etats ont, en quelque sorte,

Gouvernements les articles, annexés à la présente résolution et concernant le régime juridique de la mer territoriale, qui ont été conçus et approuvés à titre provisoire comme parties éventuelles d'une convention d'ensemble relative à la mer territoriale ;

2°) prie le Conseil de la S.D.N. d'inviter les Gouvernements à continuer, à la lumière des discussions de la Conférence l'étude de l'étendue de la mer territoriale et des questions connexes et à rechercher les moyens les mieux appropriés pour faciliter l'œuvre de codification ;

3°) prie le Conseil de la S.D.N. de bien vouloir examiner s'il y a lieu d'inviter les Etats maritimes à faire parvenir au Secrétaire général des renseignements officiels au sujet des lignes de base adoptées par eux pour la mesure de leurs zones de mer territoriale ;

4°) recommande au Conseil de la S.D.N. de convoquer, aussitôt qu'il le jugera opportun, une nouvelle conférence, soit pour la conclusion d'une convention sur l'ensemble des questions relatives à la mer territoriale, soit même, si cela paraissait désirable, d'une convention limitée aux points visés à l'Annexe ci-après.

(30) Guerrero.

touché à ces règles. Il est donc capital de fixer ses limites car, en le faisant, on définira le rayon d'action et les cadres de la souveraineté de chaque Etat.

A La Haye, la troisième Commission adopta provisoirement nombre de décisions disparates et, comme on avait, en cette matière aussi, évité la fixation des principes pour entrer dans les détails, après un mois de discussions stériles, aucun résultat ne fut obtenu. On commença par adopter *provisoirement* une déclaration selon laquelle tout manquement aux obligations internationales d'un Etat du fait de ses organes : législatif, exécutif et judiciaire entraîne la responsabilité de cet Etat, lorsque causant un dommage à la personne ou aux biens d'un étranger sur le territoire de cet Etat. On s'occupa après de préciser les sources de ces obligations internationales, puisque la déclaration avait été adoptée sous cette condition. Il fut soutenu que les seules sources des obligations internationales étaient la convention et la coutume, — ce qui est évident. Mais si l'Italie, la Belgique et la Suisse, craignant des discussions, demandaient de ne pas indiquer ces sources, d'autres Etats (Pays-Bas) insistaient pour admettre comme sources celles précisées par le statut de la Cour Permanente de Justice Internationale (Traités, Coutumes, Principes généraux du droit, Décisions judiciaires et Doctrine). Or, les devoirs des Etats ne peuvent dériver que d'un traité ou d'une coutume, seules sources du droit des gens. Mais à La Haye, après des dissensions, une *media sententia*

fut adoptée et on déclara que : les obligations internationales visées par la convention résultent des traités, du droit coutumier, mais aussi des *principes généraux du droit*. Guerrero a longuement critiqué cette mesure intermédiaire (31), « la jonction de ces fameux principes généraux n'ajoutant rien à ce qui peut constituer les fondements réels des devoirs internationaux dont la violation entraîne la responsabilité de l'Etat. Par contre, ils ouvraient une brèche combien large, à la longue théorie des exigences arbitraires que le droit du plus fort a trop souvent imposées au droit du plus faible, et cela, au plus grand préjudice du droit tout court ».

On s'avança après dans la discussion et on affirma, à l'unanimité, que « la responsabilité internationale de l'Etat se trouve engagée, si le dommage subi par un étranger résulte : soit du fait que l'Etat a adopté des dispositions législatives incompatibles avec les obligations internationales, soit du fait que l'Etat n'a pas adopté les dispositions législatives nécessaires à l'exécution de ces obligations ». L'Etat ne peut en faisant une loi, empiéter sur le domaine du droit international. Il ne peut se dérober en outre, à la confection des lois qui consacrent la protection due par lui aux étrangers en vertu de ce droit.

Il légifère évidemment comme bon lui semble, mais au moment où, grâce à la confection des lois contraires à

(31) Guerrero, op. cit., p. 98.

l'ordre international ou à l'omission des lois nécessaires pour le maintien de cet ordre, se produit un fait en opposition avec les règles fondamentales du droit des gens, la responsabilité de l'Etat est engagée. On remarque que l'Etat peut être déclaré responsable, même du fait de sa Constitution, car « la supériorité dont jouit cette Constitution sur toute autre loi, ne l'empêche pas d'être subordonnée au droit des gens qu'elle ne saurait primer ».

Fut reconnue encore à La Haye la responsabilité de l'Etat pour les dommages que subit un étranger par action ou omission du *pouvoir exécutif*. Cela fut admis sans difficulté pour les cas où des fonctionnaires agissent dans les limites de leur compétence. Mais de grandes divergences s'élevèrent quant au dommage causé par l'acte du fonctionnaire incompétent. Fallait-il dire que cet acte engageait la responsabilité de l'Etat ? N'était-ce pas élargir indéfiniment le cadre de cette responsabilité ? On argua, pour soutenir cette thèse, du devoir de surveillance et de contrôle qu'a l'Etat sur ses fonctionnaires, — on fit usage de la théorie du risque, selon laquelle l'Etat devait être considéré comme responsable sans qu'il y eût faute de sa part, — on mit en avant aussi la sécurité des relations entre nations qui exige, en tous les cas, la responsabilité de l'Etat. Et alors fut adoptée une règle ainsi conçue : l'Etat est déclaré responsable, même pour les actes accomplis par ses fonctionnaires en dehors de leur compétence, à moins que « l'incompétence du fonctionnaire soit si ma-

nifeste que l'étranger devait s'en rendre compte et pouvoir, de ce fait, éviter le dommage ».

Quant à la responsabilité de l'Etat résultant des actes de *l'autorité judiciaire*, elle était engagée : 1° lorsqu'une décision judiciaire, non susceptible de recours, est manifestement incompatible avec les obligations internationales de l'Etat ; 2° lorsque, contrairement aux dites obligations, les autorités judiciaires s'opposent à l'exercice par l'étranger des droits d'ester en justice, — ou que l'étranger a rencontré dans la procédure des obstacles, des retards injustifiés, impliquant un refus d'administrer cette justice. La réclamation doit être présentée *deux ans* après la prononciation de la décision judiciaire.

Une autre difficulté se présentait. Devait-on décider que la responsabilité internationale de l'Etat fût laissée en suspens, — lorsque l'étranger dispose d'une voie de droit devant la juridiction de l'Etat, — jusqu'après l'épuisement de cette voie de recours interne ? La base de discussion l'admettait très sagement. Mais de nouvelles complications et déviations des débats firent qu'on adopta un texte différent : la responsabilité de l'Etat ne peut *être mise en jeu*, pour ce qui est de la réparation du dommage causé à l'étranger, qu'après épuisement des voies de recours ouvertes par le droit interne à l'individu lésé. Ce texte, dit Guerrero, ne mentionnant que le fait de la *mise en jeu* de la responsabilité internationale et ne déclarant nullement que cette responsabilité ne pouvait naître qu'après

l'épuisement des voies de recours internes, rendait possible une *réclamation immédiate* par voie internationale, et encore une autre réclamation après l'épuisement des voies de recours. Il était beaucoup moins clair que le texte du Comité préparatoire en ce que donnant naissance à une responsabilité internationale dès l'arrivée de l'acte, solution bien mauvaise.

On alla jusqu'à admettre la responsabilité de l'Etat en ce qui concerne les faits dommageables commis à l'égard des étrangers ou de leurs biens par des particuliers, « lorsque ce dommage résulte du fait que l'Etat aurait omis de prendre les mesures qu'il convenait de prendre normalement et selon les circonstances pour prévenir, préparer, ou réprimer de tels faits dommageables ».

Cette disposition incohérente et vague donnait, comme toutes les autres, un caractère exorbitant à la responsabilité des Etats. A La Haye, si on se montra quelquefois rétrograde et timide, on fut aussi trop conciliant et hardi. Reconnaître la responsabilité de l'Etat pour les actes commis par un particulier, c'était faire de l'étranger plus qu'un privilégié. L'Etat servirait aux étrangers, — selon la remarque faite par un délégué, — d'assureur pour tous les risques. Pour les différends on avait envisagé ici aussi la compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Le résultat de tous ces efforts fut nul. On ne pouvait réunir les décisions prises, décisions disparates et incom-

plètes en une convention. Le travail de la Troisième Commission se composait de résolutions provisoires, creuses, en lesquelles n'apparaissaient que des préoccupations d'ordre national. Ces préoccupations déclenchèrent à tout instant des interventions ; elles firent dévier les débats et entraînèrent la commission vers l'examen de certaines situations de fait, à propos desquelles avaient lieu de stériles discussions. Aussi, la Commission n'a-t-elle abouti à aucune conclusion ; elle s'est bornée simplement à constater qu'elle n'avait pu achever son travail.

La Conférence de La Haye a adopté quatre vœux généraux, en lesquels sont inclus les enseignements qu'on en a déduits.

Dans le premier vœu on demande aux Etats de s'inspirer, dans l'avenir, des Actes de la première Conférence, lorsque faisant des traités entre eux.

Le second et le troisième vœux, pris sur l'initiative de M. Alvarez, constatent la nécessité d'une *reconstruction du Droit International* — de laquelle les Associations scientifiques devraient s'occuper — et aussi la nécessité de fonder les travaux d'Amérique avec ceux entrepris par la S.D.N.

Le quatrième vœu, pris sur l'initiative de M. Politis, propose en cinq points, une organisation des travaux préparatoires d'une future conférence de codification.

La onzième Assemblée de la S.D.N. s'est occupée des résultats de la Conférence de 1931 et sa première Commis-

sion, après des échanges de vues, adopta une Résolution dans laquelle, loin de renoncer à poursuivre l'œuvre de codification, la S.D.N. considère comme l'une de ses tâches les plus importantes de favoriser, par la codification, le progrès du Droit International, et d'y employer tous les moyens qui sont en son pouvoir.

★ ★

La première Conférence de Codification a donc échoué, ou presque. Les matières qu'on y a envisagées, l'insuffisance des règles procédurales contribuèrent à cela autant que la prépondérance, dans les débats, de préoccupations égoïstes constantes. Peu d'Etats ont plié devant la règle internationale. Dans l'absence des résultats les adversaires de la codification ont cherché une confirmation de leurs vues. Ils insistent sur la *régression* qu'a subie le droit des gens par le fait d'un essai malencontreux. Non seulement, aucun progrès ne fut réalisé, — clament-ils, — mais en outre, des règles admises par la pratique internationale perdent toute valeur à cause de la dissension qui s'est produite à leur propos.

Contre les risques qui résultent des tentatives de codification manquées — risques qui existent, mais dont on ne doit pas exagérer l'importance réelle, — s'insurge un auteur contemporain qui fut délégué à la Conférence de La Haye (32). Rolin remarque avec justesse qu'il ne faut

(32) Rolin, op. cit.

pas voir dans l'opposition de quelques Etats à un principe, un obstacle à ce qu'il soit considéré comme admis. Ces Etats y sont soumis eux-mêmes et ne peuvent s'y soustraire selon leur volonté. D'ailleurs, les désaccords qui se produisent sur une question ne signifient pas grand chose, puisque « l'égalité des Etats ne peut être retenue pour l'appréciation du droit coutumier ». Exemple : une puissance maritime qui représente une partie importante du tonnage universel aura évidemment pour la constatation du droit en matière de mer territoriale une autre influence que la puissance qui n'a pas de frontières maritimes. Enfin, les communications faites par les délégués d'un Gouvernement n'ont pas une valeur officielle puisque les Etats ne sont engagés qu'après ratification des actes de leurs délégués.

Tout cela est fort raisonnable, et il faut avec Rolin, considérer le résultat de la Conférence de La Haye comme nul. Il n'y eut pas de progrès réels, quoique de multiples enseignements en peuvent être tirés pour l'avenir, mais il serait vraiment exagéré de croire que cette conférence a pu nuire en quoi que ce soit au développement du droit international.

CHAPITRE VI

LE PROBLÈME DE LA CODIFICATION DANS L'AVENIR LES ENSEIGNEMENTS QU'ON PEUT TIRER DE LA PREMIÈRE CONFÉRENCE

Peu d'hommes sont semblables au Léonard de Valéry qui, en apercevant un abîme, imaginait le pont qu'on pourrait jeter dessus. Mais, en matière de codification, les moyens d'atteindre le but sont aisément perceptibles par quiconque. Si beaucoup de problèmes s'avèrent difficiles, aucun d'eux n'est insoluble, et la majorité des internationalistes reste d'accord là-dessus.

Peu avant la réunion de la Conférence de codification l'Institut de droit international adopta dans sa session de New-York (octobre 1929) une *Déclaration relative à la codification*, due à MM. Alvarez et de Lapradelle (1), et qui contient des directives nettes et justes, toutes opposées aux

(1) Voir le texte de la Déclaration dans Strupp, op. cit., pages 34-36. Voir aussi Visscher, La session de New-York de l'Institut de Droit International, R.D.I.L.C. 1929, page 627.

méthodes suivies à La Haye en 1930 (2). La Déclaration, qui est la septième résolution adoptée par l'Institut en sa session de New-York, doit être citée en entier : « Au moment où la codification entreprise sous les auspices, en Amérique, de l'Union panaméricaine, à Genève de la S.D.N., entre dans une phase active, l'Institut de droit international, fondé il y a plus de 50 ans pour favoriser le progrès du droit des gens, en travaillant à formuler les principes généraux de la science, de manière à répondre à la conscience juridique du monde civilisé, et en donnant son concours à toute tentative sérieuse de codification graduelle et progressive du droit international ;

Assure de sa sympathie le double effort mis sur les deux continents au service de la codification et, pour continuer, à s'acquitter de la mission à lui dévolue par ses statuts ;

Déclare que :

1°) La codification ne doit pas se limiter à formuler le droit des gens tel qu'il est, mais doit le développer tel qu'il doit être, suivant les règles que dans l'évolution de la vie internationale, l'intérêt de l'humanité conseille et la morale et la justice commandent ;

(2) M. Alvarez a présenté en 1931 à l'Institut de Droit International et à l'Académie diplomatique Internationale un projet, en 60 articles, d'une Déclaration des principes internationaux. « Cette Déclaration » — dit-il — « sera pour la communauté internationale ce que la Charte constitutionnelle est pour les Etats dans leur vie politique ; à elle seule, elle sera déjà une codification ».

2°) L'œuvre de codification ne peut être réalisée que si la détermination de ses règles est tout d'abord entreprise par des organismes scientifiques, groupant des juriconsultes de différentes nationalités, — ce qui permet aux divers systèmes d'apparaître, — prenant la résolution, non pas à l'unanimité, lors des conférences diplomatiques, mais à la majorité.

3°) L'exemple des conférences de La Haye de 1899 et de 1907 en liaison avec les résolutions de l'Institut et celui des conférences panaméricaines en liaison avec les travaux de l'Institut américain de droit international, le montrent : l'œuvre de codification doit être précédée de cette préparation scientifique indépendante, elle-même appuyée sur l'observation, la jurisprudence et la doctrine.

4°) La détermination des règles du droit des gens doit s'accomplir en abordant toutes les parties de ce droit, sans se laisser guider par des considérations d'intérêt politique, mais par le sentiment de la maturité juridique des règles à la suite du progrès de la doctrine et de la jurisprudence.

5°) Cette détermination ne peut s'accomplir qu'en s'inspirant des principes généraux du droit et plus précisément des principes fondamentaux du droit des gens (3)

(3) M. Alvarez écrit, dans les « Résultats de la Conférence de Codification » : « Il n'est pas possible d'assujétir tous les rapports internationaux à des règles, surtout avec les caractères qu'elles ont aujourd'hui ni à une réglementation trop détaillée ; bien de ces rapports doivent être régis

tels qu'ils se dégagent des conditions de la vie contemporaine et du progrès de l'esprit international.

En conséquence des déclarations qui précèdent,

L'Institut estime :

Que ses décisions depuis l'origine peuvent être considérées comme autant de projets fragmentaires susceptibles après la révision, et les additions que le temps commande, de s'unir en un corps de règles, sous des principes déterminés, pour former un Code soumis, à titre de suggestion, à l'approbation gouvernementale ;

Que, pour continuer son concours aux tentatives actuelles de codification du droit international, l'Institut doit, tout en poursuivant l'examen du droit des gens, né des conditions nouvelles de la vie internationale, reprendre — ce qu'il a déjà commencé, — ses résolutions antérieures pour s'assurer de leur rigoureuse concordance avec ces mêmes conditions ;

Que, pour procéder à cette révision et fixer l'orientation de ces travaux, l'Institut doit s'efforcer de dégager les principes fondamentaux qui résultent des conditions

seulement par les principes généraux ou livrés à la politique, c'est-à-dire à la libre action des gouvernements, pour recevoir une solution pacifique et adéquate au moment où ils se présentent. En conséquence, la politique, loin d'être bannie de ces rapports, comme le prétendent les juristes, est un élément indispensable dans la vie internationale. Mais, pour éviter son arbitraire, il faut qu'elle observe toujours certains principes fondamentaux qu'elle ne doit jamais outrepasser.

actuelles de la vie des peuples et du développement du sentiment de la justice dans la conscience internationale :

Enfin, qu'au moment où les Etats entreprennent officiellement la grande œuvre de la codification, il convient à l'Institut d'élaborer un plan indiquant toutes les matières qui doivent y être comprises suivant l'état actuel de la science ».

A ces quelques préceptes la réunion de la Conférence de 1930 permet d'ajouter plusieurs enseignements.

Les signes sous lesquels se déroula cette conférence sont : le *manque d'unité* et la *prépondérance des préoccupations politiques*.

Il y eut manque d'unité dans les travaux préparatoires. Avec raison, Guerrero (4) critique la coexistence du Comité d'experts et du Comité préparatoire. Une opposition de tendances résulta de ce système bifide. Pour l'avenir, on conseille la fusion des deux Comités et l'introduction de nouveaux membres dont le nombre devrait atteindre en tout celui de la moitié des Etats formant la communauté internationale. Les matières à codifier seraient arrêtées par les Comités à la majorité minimum des deux tiers. Ainsi on « aurait une expression du sentiment collectif des membres du Comité et les conclusions en pourraient acquérir un poids d'une autre envergure ».

Il y eut encore manque d'unité dans l'organisation de

(4) Guerrero, op. cit. p. 150.

la procédure et il y eut manque d'unité dans les débats. Ce qui le provoqua ici, ce fut l'examen des questions sous un jour politique. Ce côté politique s'est dessiné dès l'origine. On a unanimement critiqué (5) la manière dont les gouvernements ont été consultés ; c'est d'après leurs réponses que furent choisies les matières à codifier et ce choix arbitraire, dicté par des raisons d'opportunité, a été mauvais. En outre, « les gouvernements furent ainsi amenés à prendre position avec anticipation dans des questions dont ils ignoraient et les faits et les arguments, qui auraient pu modifier leur point de vue et ayant donné leurs avis par écrit, ils se crurent tenus de se maintenir jusqu'au bout » (6). Il est donc de toute nécessité de supprimer la pratique des questionnaires préalables et minutieux ; il faut en outre, pour réduire au minimum le côté politique d'une conférence de codification, que la S.D.N. intervienne plus nettement, qu'elle prenne en mains la question. Il est évident que la codification ne peut se faire qu'au moyen de conventions entre Etats, mais lentement et sensiblement la souveraineté change de forme. Ce n'est plus l'emblème primitif qui servait d'excuse au bon plaisir. Si c'est encore la souveraineté, c'est déjà l'*interdépendance*, formule nouvelle et la seule possible pour la continuation des multiples relations internationales actuelles.

(5) Voir plus haut Yepes.

(6) Guerrero,

« La notion de souveraineté ne doit pas disparaître, mais se modeler sur le nouveau régime de coopération vers lequel s'oriente la vie internationale ; c'est-à-dire qu'elle doit être modifiée et remplacée par la notion de souveraineté limitée », constate un grand internationaliste (7). Il faut peut-être se ranger à cette idée de souveraineté limitée, et cela pour tranquilliser les préjugés de chaque nation. Mais ne vaudrait-il pas mieux réserver toute souveraineté à la communauté internationale seule ? M. Politis écrit avec tant de justesse : « Une souveraineté réduite n'en est plus une. On est indépendant ou on ne l'est pas. Une indépendance limitée est déjà de la dépendance (8).

A l'égard des Etats qui se retranchent derrière leurs traditions désuètes, la S.D.N. a un rôle à jouer, un rôle d'intermédiaire, mais moins effacé, plus énergique. Elle doit vraiment représenter l'opinion publique ; cette communauté des Etats doit guider chacun d'eux vers le bien. Malgré ce qu'on pourrait objecter là-dessus, il semble que c'est seulement par l'entremise de la S.D.N., assemblée politique pourtant, que les débats sur la codification pourraient se dérouler sur un plan moins mesquin, plus élevé et aussi *plus juridique*. Baker (9) l'a déjà remarqué lorsqu'il préconisa quelques innovations relatives à l'élabora-

(7) Alvarez, Le Panaméricanisme et la VI^e Conférence, Paris, Edit. internationales, 1928, page 96.

(8) Politis, Le Problème des limitations de la souveraineté.

(9) Baker, *op. cit.*

tion des conventions internationales. On devrait s'arranger, selon lui, pour que la discussion finale et la signature d'une convention générale aient lieu à l'Assemblée de Genève. Il y aurait une discussion internationale générale du sujet. Les yeux du monde entier étant fixés sur l'Assemblée, il semble que les Etats n'oseraient se dérober car une attitude d'opposition équivaldrait à de la mauvaise foi de leur part. Beaucoup d'entre eux signeraient donc de suite la convention. Les délégués feraient tout leur possible pour obtenir la ratification par leurs gouvernements avant la session suivante.

Cette immixtion plus grande de la S.D.N. donnerait assurément des résultats positifs et contribuerait peut-être aussi à diminuer le risque du manque d'unité. Les travaux préparatoires de 1930 ont été une première expérience. A cette époque, la S.D.N. tâtonnait encore et on ne peut décemment lui reprocher la faillite de son premier essai. Chargée de s'occuper constamment de la codification, son influence prépondérante ne pourrait qu'être bienfaisante.

★
★ ★

Un point me semble avoir été négligé en 1930 et c'est la différence qui doit être établie entre une conférence ordinaire et une conférence de codification.

Le droit des gens progresse grâce à la convention, — méthode *quasi-législative*, — comme l'appelle Baker, —

de développement. Cette convention élaborée dans des conférences internationales obéit aux règles que nous connaissons. Le droit des gens progresse aussi grâce à la coutume. On a vu que si la coutume est un mode sûr de progression, elle a contre elle sa lenteur. A cette lenteur de la coutume on peut entrevoir un remède depuis qu'existe la Cour Permanente de Justice Internationale. Dès 1925, Root (10) soulignait la distinction essentielle qui existe entre le travail d'une conférence et le travail d'une Cour, d'un Tribunal : « Une conférence immédiate est le seul moyen à employer dans les cas pressants de conflit politique où la guerre paraît imminente, — mais la méthode d'une Conférence est la méthode de négociation. Depuis toujours le monde a négocié pour la prévention de la guerre et chaque négociation, qu'elle réussisse ou non, commence exactement au point où ont commencé les autres. Mais dans une Cour, chaque cas commence, non pas là où commença le cas précédent, — mais là où ce cas a fini. Le jugement de la Cour a beau n'être obligatoire que pour les parties, l'esprit général de sa décision n'en aidera pas moins l'établissement d'un terrain d'entente qui diminue et évite de nouvelles controverses ; la conférence ne peut s'occuper que de situations particulières tandis que la Cour est un instrument de progrès international vers le gouvernement du monde par la loi. »

(10) Root (Elihu) *The Codification of international Law*, A.J. I.L., 1925, vol. 19, page 675.

Mais pour qu'une Cour puisse juger, il faut établir les principes qu'elle appliquera ; la C.P.J.I. doit (art 38 du Statut) appliquer les principes généraux du droit. Or, nous voilà tournant dans un cercle vicieux car nous revenons aux principes généraux du droit international qu'il faut dégager du droit existant. Et c'est encore devant la codification qu'on se retrouve. Mais cette codification ne peut résulter d'une conférence comme toutes les autres. Ce qui suffit pour une simple convention ne peut suffire à l'établissement des normes internationales. Essayons d'esquisser les caractéristiques essentielles d'une conférence de codification :

1°) Cette conférence a pour mission essentielle justement de *préjuger* la question de savoir si les règles qu'on y constate font ou non partie actuellement du droit international, au contraire de ce qui a été décidé à la conférence de 1930 (alinéa 2 de l'article 18, Convention sur la nationalité). Or, la codification n'indique pas des principes qui existeront dans l'avenir, comme l'a dit à La Haye M. Politis. « Elle ne se fait pas en avant ; elle se fait au contraire comme un recul » (11). On ne peut déterminer dans une conférence pareille que des normes reconnues pour faire partie du droit international existant ; les modifications introduites, la *partie législative* n'a trait qu'à l'application de ces normes.

(11) De Lapradelle, Cours de droit international public, 1929-1930.

2°) Dans une conférence de codification, on doit au contraire de ce qui fut fait jusqu'à présent s'attacher à la détermination des principes. Tout détail minutieux, toute entrée dans les détails en seront exclus comme encombrant la voie à suivre.

3° L'idée de faire du droit *supplétif* dans une pareille conférence est un non-sens (12). C'est comme si on avait laissé coexister auprès du Code civil le droit coutumier, les ordonnances royales et les arrêts de règlement, c'est comme si on mettait sur la même tête deux chapeaux l'un sur l'autre. Il faut choisir. Lorsqu'on opte pour la codification, on ne peut entreprendre celle-ci avec la volonté d'élaborer du droit supplétif.

4°) La codification ne doit porter pour l'instant que sur le droit international public car le droit international privé ne paraît pas assez mûr pour elle (13). Les conven-

(12) M. Alvarez dans les « Résultats de la Conférence de Codification » semble admettre l'idée contraire. Je pense qu'évidemment des accords régionaux nécessités par des circonstances économiques et géographiques spéciales peuvent subsister mais, une fois la codification d'une matière entreprise, ces accords ne pourront qu'entrer dans le cadre de cette codification et être placés sous sa suprématie.

(13) Dans un livre récent, sur les *Principes de Droit international privé* (un volume, édition Domat Montchrestien, Paris 1930), M. Bartin démontre magistralement le peu de principes de droit international privé général reconnus aujourd'hui. Quelles sont, — se demande-t-il, — les sources du droit international privé ? La loi positive interne, la coutume et les traités. Or, toutes ces sources sont nationales. *Pour la première*, il est inutile de faire une démonstration. *La coutume* est ici formée par la jurisprudence.

tions de La Haye auraient la possibilité de continuer leur travail, mais les questions sur le droit international privé ne viendraient pas à l'étude de sitôt, en tout cas pas avant la fixation des règles du droit international public.

5°) Il faut limiter le cadre d'action des conférences. Elles ne devraient s'occuper que d'une seule matière à la fois et n'en dégager, insistons encore sur ce point, que les principes.

6°) Enfin, et cette question me paraît essentielle, la procédure d'adoption et de maintien des principes universels de droit des gens, *doit être uniforme* et fixée une fois

On peut à la rigueur, extraire de la jurisprudence internationale de tous les Etats, un droit commun, — pensent les uns. M. Bartin démontre que cela est impossible, à cause des divergences qui existent entre les systèmes. Les solutions obtenues n'auraient aucune valeur pratique, car on ne saurait faire une œuvre internationale avec des matériaux nationaux. Enfin, les traités sont aussi une *source nationale*. Si cette opinion semble hardie, M. Bartin ripostera qu'il n'y a pas de traité universel et régissant la totalité du droit international privé. On ne peut donc extraire d'aucun traité une théorie générale. En outre, le traité, dans l'Etat signataire, est absorbé par la législation interne. Il est appliqué par des tribunaux qui l'interprètent comme ils interpréteraient une loi interne. Cela fait donc du traité lui aussi une source nationale de droit international privé. Tout ce que M. Bartin admet c'est : « une législation uniforme internationale, dans l'ordre des conflits de lois, sur certains *détails de fonctionnement* de l'institution qu'on n'arrive pas à unifier » (p. 87).

Le droit international privé général n'est donc qu'un embryon qui se développera dans l'avenir seulement, car il n'existe pas pour l'instant de vraie communauté internationale sur le droit privé dont les sources restent éminemment nationales.

Nous n'en sommes pas encore en cette matière au stade

pour toutes. Faible argument que celui résultant de la diversité des matières ! Cet argument ne s'explique que par le désir qu'on a eu à La Haye d'arriver à une entente. On a voulu se réserver la possibilité d'accommoder *après coup* la procédure des conventions aux divergences existantes afin d'atténuer celles-ci. Le besoin qu'on a ressenti de prévoir une procédure différente pour chaque matière dérivait surtout du fait que toutes ces matières n'étaient pas pareillement mûres pour la codification.

J'imagine quelques règles qu'on pourrait proposer en matière de procédure : la *périodicité* des conférences de codification pour lesquelles une majorité des trois quarts serait requise, comme on l'a fait à la Conférence de Barcelone ; car il s'agit ici non d'une convention quelconque, mais d'une convention qui établira des règles qui tendent à devenir un jour universelles. Après une *période d'essai* variant de 5 à 10 ans, la convention serait de nouveau présentée à la Conférence et les principes fondamen-

de la coopération, mais bien au stade de l'abstention. Les lois nationales ont chacune leurs limites et c'est tout.

Un auteur allemand, Simons, est du même avis que M. Bartin. Il constate que le droit international privé n'est pas encore codifiable. Il faut se borner à unifier — dans un avenir encore lointain, — les règles de conflit. L'auteur bulgare Daneff écrit : « La tendance des différentes législations est de faire du droit international privé une discipline à part pour chaque nation ». Enfin Frankenstein dans « Tendances nouvelles du droit international privé », tient toute tentative pour la création de conventions internationales sur la question non seulement prématurée mais même nuisible. Il souligne la nécessité d'un travail scientifique de préparation, et non de compromis diplomatiques.

taux qui y sont inclus et qui réuniront à nouveau trois quarts des voix, deviendront unanimement applicables, au besoin par la force. Pendant la *période d'essai*, la dénonciation sera possible (14) mais seulement faite par un groupe d'Etats qui se baseront sur des raisons dont la S.D.N. appréciera le bien-fondé. (En cas de différend, il faut envisager la compétence de la C.P.J.I.). Quant à la ratification, il faudrait étendre aux conférences de codification la procédure adoptée par le Traité de Versailles (art. 405) pour l'organisation internationale du travail (15) : toute convention acceptée pour la première ou la deuxième fois (à titre d'essai ou à titre définitif) à la majorité des trois quarts des délégués, doit être présentée par les gouvernements à leurs autorités législatives pour ratification, et cela, dans une période moindre que celle prévue à Versailles (6 mois par exemple). La révision d'une convention ayant force universelle se pourrait faire lorsque reconnue nécessaire par la majorité simple des Etats qui y sont soumis. Les réserves ne seraient pas admises lorsque faites sur les principes fondamentaux constatés par la convention de codification. Elles seraient défendues lorsque la convention forme un tout. Elles ne pourraient porter que sur une partie minime des articles de la convention, ne dépassant pas les quatre cinquièmes des articles par exemple. On ne pourrait faire des réserves sur

(14) Dans ce sens, Rolin.

(15) Dans ce sens, Baker.

l'interprétation. Par cela même, qu'un Etat fait des réserves, il s'engagera à signer la Convention et à la soumettre aussitôt à la ratification de son gouvernement. Enfin, pour tous les différends naissant de ces conventions il faut prévoir la compétence de la C.P.J.I.

Ces conventions de codification ne peuvent être élaborées, on l'a déjà vu, que grâce à une entente entre les Etats. Mais si les Etats seuls créent le droit, n'est-ce pas aux Etats, donc à la communauté universelle, de le faire respecter lorsque ce droit est définitivement constaté ? Le jour où des principes universels seront reconnus par une grande majorité des Etats existants, et appliqués par eux, se posera le problème de la *sanction* de ces principes. Or, je ne vois, quoiqu'on dise, le moyen de les faire respecter que dans la création d'une *force internationale* pareille à celle que la délégation française proposa d'établir à la conférence du désarmement (16).

Il faudrait commencer par la création d'une *force internationale aérienne*, car l'aviation, encore à ses débuts, pourrait devenir par l'espace où elle se déroule et par la rapidité d'exécution, un moyen comminatoire extrêmement efficace. Cette idée qui paraît utopique aujourd'hui se réalisera pourtant et c'est dans la force internationale qu'on verra la seule garantie du droit accepté par les Etats.

(16) Genève, 1932 ; voir le texte du projet français de création d'une force internationale dans *Excelsior*, 6 février 1932.

CONCLUSION

Les efforts entrepris sur les deux continents aboutiront un jour ou l'autre. Des règles internationales vont acquérir progressivement force de loi. Mais est-ce à dire que ces règles seront toujours respectées ? Leur caractère de pérennité ne doit pas empêcher leur examen d'un point de vue simplement humain. Un grand écrivain anglais l'a reconnu (1) : « Dans la vie nationale, tout ce qu'on est parvenu à réaliser, c'est la prépondérance de l'ordre sur l'anarchie ; et c'est là tout ce qu'on réalisera dans la vie internationale ». Si les adversaires d'une réglementation du droit des gens y distinguent la source de maux divers, ceux qui en sont partisans doivent éviter d'en espérer la fin de tout conflit international. Aucun groupement de nations n'a subsisté indéfiniment. Est-ce à cause du lien souvent trop lâche, parfois trop étroit, est-ce à cause de quelque facteur *extérieur* de trouble qui ne pourra exister dans une organisation commune à toutes les nations, ou est-ce seulement à cause du continu besoin

(1) Lorimer : Principes de droit international. Livre V. Le problème final du droit international, p. 281-282.

de changement qui s'avère comme la dominante éternelle de l'humanité ?

Pourquoi imaginer qu'une codification universelle écarterait toute mésentente puisqu'il y aura toujours — prenons-en notre parti, — des poussées, des éclats et des changements violents ? Sinon, il faudrait douter de la vitalité humaine. Mais, le *pli* sera pris, les normes posées et au retour de chaque guerre, on les retrouvera en même temps que la maison détruite, les foyers éteints, et on les reprendra avec d'autres habitudes. Grâce à ces principes communs, les destructions périodiques qui tendent maintenant à un caractère toujours plus marqué d'universalité se localiseront sûrement, deviendront de moins en moins fréquentes et feront place à cette « prépondérance de l'ordre sur l'anarchie » à laquelle il faut viser incessamment.

Œuvre de longue haleine, la codification rationnelle ne peut manquer d'apporter au droit international — et par son entremise au droit général — un renouveau moral dont l'humanité sent tellement le besoin.

Vu : *le Président*,
A. DE LA PRADELLE.

Vu : *le Doyen*,
H. BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer.
Le Recteur de l'Académie de Paris :
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALVAREZ. — Le droit international américain. Paris. Pédone, 1910.
- La codification du droit international. Paris, Pédone, 1912.
 - La Conférence des Juristes de Rio de Janeiro et la codification du droit international américain. Revue générale de droit international public, 1913.
 - Le Droit international de l'avenir. Washington. Institut américain de droit international, 1916.
 - La Cinquième Conférence Panaméricaine et la Société des Nations. Revue des Sciences politiques. Paris, 1924.
 - Le Panaméricanisme et la VI^e Conférence. Paris, Editions internationales, 1928.
 - Les résultats de la première conférence de codification du droit international. Paris, Pédone, 1931.
- AUDINET. — Un projet de Code de droit international privé. Clunet, 1927.

- BAAK (J.). — La codification doit-elle être universelle ? Une distinction nécessaire, R.D.I.L.C. 1930, p. 721.
- BAKER (P.-J.). — The Codification of International Law. British Year Book of International Law, 1924.
- BASDEVANT. — La Conférence de Rio de Janeiro de 1906 et l'Union Internationale des républiques américaines. R.G.D.I.P. 1908, p. 209.
- La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités. 1926. La Haye R.D.C.
- BENTHAM (J.). — Traité de législation civile et pénale, extrait des œuvres de Bentham, 3 vol. publié par Etienne Dumont. Paris, 1802.
- BLUNTSCHLI. — Droit international codifié. Traduction Lardy, Paris, Guillaumin, 1881.
- BULMERINCQ (A.). — Praxis, Theorie und Kodifikation. Leipzig, 1874.
- Völkerrecht, 1884.
- BUSTAMANTE y SIRVEN (A.). — Projet de Code de droit international privé. Traduction P. Goulé. Paris, Sirey, 1925.
- The progress of codification. Under the auspices of the Pan-American Union. Conférence. Habana « El Siglo XX ». 1926.
- La commission des Jurisconsultes de Rio de Janeiro et le droit international. Traduction Paul Goulé. Paris, Sirey, 1928.

- Le Code de droit international privé et la VI^e Conférence panaméricaine. Paris. Traduction Paul Goulé, 1929.
- BUTLER. — The past, present and future of the international labour organisation, dans Problems of peace 5 th. Series, 1931.
- CAVALCANTI. — La codification du droit international américain. R.G.D.I.P. 1914, p. 183.
- CONSTANTINOFF (J.). — La codification du droit international et l'unification législative. Paris, Duchemin, 1929.
- Codificação americana do Direito Internacional. Documentos officiados publicados por Sylvio Romero-Filho. 8 vol. Rio-de-Janeiro, 1927.
- Codification du droit international américain. Projet de Convention. Union Panaméricaine. Washington, 1925.
- CROCKER. — The Codification of International Law. Some preliminary queries (A.J.I.L.) 1924.
- DESPAGNET. — Cours de droit international public. Paris, Larose, 1894.
- DUPLESSIX (E.). — La loi des nations. Projet d'institution d'une autorité nationale, législative, administrative, judiciaire, 1906. Paris.
- ERICH (R.). — Quelques aspects généraux de la codification du droit international (R.D.I.L.C.) 1929.

- FAUCHILLE (P.). — Traité de droit international public. 8^e édit. Tome I, 1^{re} partie. Paris, Rousseau, 1922.
- FERNANDES (R.). — Le Panaméricanisme et l'Europe (R.G. D.I.P.) 1928, page 802.
- FERRARA (O.). — L'Amérique et l'Europe. Le Panaméricanisme et l'opinion européenne. Paris. Les Œuvres représentatives, 1930.
- FIGE. — Le droit international codifié et sa sanction juridique. Trad. Antoine, nouvelle édition, 1 vol. Paris, Pédone, 1911.
- FIELD (DUDLEY). — Projet dans le Code International. Trad. Albéric Rolin, Paris, Pédone, 1881.
- GARNER (J.W.). — Some observations on the codification of international Law. A.J.I.L. 1925, p. 327-333.
- GUERRERO. — La codification du droit international. Paris, 1930.
- HILL (N.). — The public international conference. Its function, organization and procedure. Stanford University, 1929.
- HOLLAND (T.E.). — Studies in international law. Oxford, 1898.
- HOLTZENDORFF (F. de). — Principes de la politique, trad. Lehr. 1 vol. Hambourg. Richter, 1887.
- HUDSON (M.). — The Codification of international law through the league of nations. An address before the American branch of the I.L.A. New-York. 1923.

- The progressive codification of international law. American journal. 1926, p. 655 et suiv.
- The first conference for the Codification of International Law. A.J.I.L. Juillet 1930.
- HUNTER MILLER. — The Hague Codification Conference. A.J.I.L. 1930, page 674.
- INTERNOSCIA (J.). — Nouveau code de Droit International. New-York, 1910.
- KANT. — Projet de Paix perpétuelle. Essai philosophique, Königsberg, 1796.
- LAINÉ. — Conférence de La Haye relative au droit international privé. Clunet 1894-1895, 1901-1904.
- LARNAUDE (F.). — Rapport à M. le Garde des Sceaux sur l'unification législative. Editions Internationales, Paris, 1928.
- LAPRADELLE (A. de G. de). — Le droit de l'Etat sur la mer territoriale. R.G.D.I.P. 1898. pp. 264 à 284 et 309 à 347.
- Cours de droit international public, 1929-30.
- LARROQUE (P.). — De la création d'un Code international et de l'institution d'un haut tribunal, juge souverain des différends internationaux. 1 vol. Paris, Bellaire, 1875.
- LORIMER. — Principes de droit international, traduction Nys, Paris, Mareseq, 1885.
- LÖWENTHAL (E.). — Grundzüge zur Reform und Kodifikation des Völkerrechtes. Berlin. 1874.

- LUEDER. — Der neueste Kodifikations versuch auf dem Gebiete des Völkerrechts (Kritische bemerkungen zu den rüssischen vorschlägen für den auf den 27 Juli 1874 nach Brüssel einberufenen internationalen Kongress) 1874.
- MANCINI. — Della vocazione del nostro secolo per la riforma e la codificazione del diritto delle genti e per l'ordinamento di una Giustizia internazionale. Roma. 1874.
- MARTENS. — Précis du droit des gens moderne de l'Europe fondé sur les traités et l'usage. Goettingue, 1 vol. in-8°, 1821.
- MERIGNHAC. — Droit public international. 4 vol. Paris. Librairie de Droit et Jurisprudence, 1905.
- MORANDIÈRE (Julliot de la). — La sixième Conférence de La Haye, de droit international privé. Clunet, 1928.
- NYS. — Droit international. 3 vol. II^e édition. Bruxelles, 1904.
- OPPENHEIM. — International Law, second édition. 2 vol. Longmans Green, London, 1912.
- PHILIPSE (A.). — Quelques aspects techniques de la codification du droit international. R.D.I.L.C. 1930. p. 714.
- PILLET. — Les Conventions de La Haye (1899 et 1907). Paris, Pédone, 1918.

- PETRUSHEVECZ (A. de Domin). — Précis d'un Code international. Leipzig, 1861.
- POLITIS (N.). — Les nouvelles tendances du droit international. Paris, 1927.
- PRADIER-FODÉRÉ. — Le Congrès de droit international sud-américain et les traités de Montevideo. R.D.I. L.C. 1889, pages 217 et 561.
- REDONENSIS. — La procédure de la première conférence de codification. Le caractère des accords envisagés. Clunet, 1930.
- REEVES. — Progress of the work of the league of Nations codification Committee. A.J.I.L. 1927, p. 659.
- The Hague Conference on the codification of international law. A.J.I.L. 1930, p. 52.
- Research in International Law Nationality, Responsibility of States, Territorial Waters, Drafts of convention prepared in anticipation of the first conference on the codification of International Law (Harvard Law School. April I. 1929).
- RIVIER. — Principes du droit des gens. Paris, Rousseau, 1896.
- ROLIN (H.A.). — Quelques observations sur la conférence de codification (La Haye, mars-avril 1930) R.D. I.L.C. 1930, page 581.
- ROOT (Elihu). — The Codification of International Law. A.J.I.L. 1925, Vol. XIX, page 675.

- ROSZKOWSKI. — De la codification du droit international.
R.D.I.L.C. 1889, p. 521 et suiv.
- HUHLAND. — System der Völkerrechtlichen Kollektivver-
trage als Beitrag zur Kodifikation des Völker-
rechts. Berlin. Stilke. 1929.
- SAINT-PIERRE (abbé I. de). — Projet de traité conclu pour
rendre la paix perpétuelle entre les souverains
chrétiens. Utrecht, 1713, 3 vol.
- SAVIGNY (F.K.). — Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzge-
bung und Rechtswissenschaft. 1814. Zweite Au-
flage in 1828. Mohr Heidelberg.
- SCHUCKING (W.) und WEHBERG (H.). — Die Satzung des
Völkerbundes. Zweite Auflage. Berlin. Franz
Vahlen. 1924.
- SCOTT (J.B.). — Les Conférences de la Paix de La Haye de
1899 et 1907. Trad. de La Pradelle. Paris, Pé-
done, 1927.
- The Gradual and progressive Codification of In-
ternational Law (A.J.I.L.) 1927, p. 417 et s.
- The 6 th. international Conference of american
states, a survey. International Conciliation N°
241. Juin 1928.
- SEEBOHM. — De la réforme du droit des gens. Trad. Far-
jasse, Paris, 1873.
- STRUPP (K.). — Eléments du droit international public uni-
versel européen et américain. 2° édition, 3 vol.
Paris. Les Editions internationales, 1930.

- URRUTIA (F.). — La codification du droit international en Amérique, Académie de La Haye, *Recueil des cours*, 1928, II.
- ULLMANN. — *Völkerrecht*. Fribourg en Brisgau. 1898.
- VISCHER (Ch. de). — La codification du droit international. La Haye, R.D.C., 1925, I.
- VISSCHER (Ch. de). — La session de New-York de l'Institut de Droit International. R.D.I.L.C. 1929, page 627.
- WHEATON (Henry). — Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique. 4^e édition, 2 vol. Leipzig, 1865.
- YEPES. — La contribution de l'Amérique latine au développement du droit international, public et privé. La Haye, R.D.C. Tome 32, page 691-794.

★ ★

- A.J.I.L. = American Journal of International Law.
- R.G.D.I.P. = Revue Générale de Droit International Public.
- R.D.I.L.C. = Revue de Droit International et de Législation Comparée.
- Acad. de La Haye. R.D.C. = Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Multiplication des rapports de droit. Nécessité de leur réglementation. La codification en droit interne. Différences entre la codification interne et la codification du droit des gens. Développement du droit des gens et naissance de la notion d'interdépendance des peuples. Bases du droit international. Doctrine du consentement des Etats. Duguit et l'idée de supériorité du droit quant à l'Etat. Sources du droit international. La Coutume. La convention. La loi positive interne en droit international privé. Comment peut se faire une codification en cette matière. L'idée de législation. L'idée de consolidation. La manière intermédiaire. Les partisans de la codification et ses adversaires. Objections contre la codification. Avantages qu'elle présente. Nécessité actuelle toujours grandissante d'une codification

5

CHAPITRE PREMIER. — *La doctrine et le travail des Associations scientifiques particulières en matière de codification internationale.*

L'idée d'arbitrage. L'Abbé de Saint-Pierre et l'idée de loi internationale. Rousseau. L'Abbé Grégoire. Kant. Bentham. James Mill. Ferrater. Petrushevecz. Bluntschli. Dudley Field. Justesse de vision des écrivains anglo-saxons. Seebohm. Lorimer. Farnèse. Mancini. Bulmerinck. Holtzendorff. Fiore et son Code. Roszkowski. Despagnet. Rivier. Oppenheim. Le Code d'Internoscia. Fauchille. Strupp. Initiative des associations scientifiques. L'Institut de droit international. L'Union parlementaire. Le Comité maritime international. L'American Society of International Law. L'Institut américain de droit international. Associations régionales et nationales 21

CHAPITRE II. — *La codification du droit international en Amérique.*

Naissance de l'idée de codification sur ce continent. Tendances des Etats hispano-américains. Le Congrès de Panama. Les divers Congrès du XIX^e siècle. Le Congrès de Montevideo et les traités adoptés. Procédure et méthodes de travail de ce Congrès. Naissance du panaméricanisme. Intervention des Etats-Unis. La première Conférence (Washington). La deuxième Conférence (Mexico). Méthodes de travail de ces conférences. La troisième Conférence (Rio de Janeiro). La quatrième Conférence (Buenos-Aires, 1910). Réunion du Comité des

Juristes. Le travail de ce Comité. Les Commissions en lesquelles il se divisa. Le mouvement américain après la guerre. La V^e Conférence panaméricaine (Santiago de Chili). Les projets élaborés par l'Institut américain de droit international. Le projet de Code international privé. Deuxième réunion de la Commission des Jurisconsultes et résultats auxquels elle aboutit. La VI^e Conférence panaméricaine. L'adoption du Code Bustamante. L'adoption de quelques conventions de droit international public. Continuation du travail de codification en Amérique. Caractéristiques du droit international américain. L'apport de l'Amérique à l'œuvre de codification 43

CHAPITRE III. — *Les tentatives de réglementation officielle du droit des gens entreprises en Europe en dehors de la S.D.N.*

La Conférence de Bruxelles. La première Conférence de La Haye. Œuvre de cette Conférence. La deuxième Conférence de La Haye. Méthodes de travail des Conférences. Valeur des conventions adoptées. La Conférence de Londres. La déclaration qui y fut élaborée. Les Conférences de codification du droit international privé de La Haye. Leurs caractéristiques et les résultats atteints. Unification législative. Sa différence avec la codification. Essais

d'unification relatifs à la lettre de change, au droit maritime et au droit pénal 72

CHAPITRE IV. — *La réglementation du droit international entreprise par la S.D.N.*

Les divers projets relatifs à la création de la S.D.N. et la part qu'on y fit à la codification. Silence du Pacte sur la codification. Explication de ce silence. La réglementation par la S.D.N. de la législation du travail. Essais de réglementation entrepris à travers l'organisation économique et financière de la S.D.N. L'organisation internationale des communications et du transit. Les conférences de Barcelone et de Genève. La S.D.N. entreprend le travail de codification. La proposition Root en 1920 et son ajournement. La proposition suédoise en 1924. Le Comité d'experts. Les questionnaires qu'il élaborait. Les réponses des Etats aux questionnaires. Caractère de l'action du Comité des experts. La 8^e Assemblée. Le Comité préparatoire. Le questionnaire adressé aux Gouvernements par ce Comité. Le projet de règlement de la Conférence de codification. Etude des articles les plus importants de ce projet. Travaux de la Harvard Law School. Les fautes qu'on fit dans les travaux préparatoires 89

CHAPITRE V. — *La première Conférence de codification du droit international.*

L'importance des règles de procédure, auxquelles la Conférence ne prêta pas assez d'attention. On écarte les déclarations. Adoption d'une majorité trop faible. Possibilité de faire des réserves inconditionnées. Le travail de la 1^{re} Commission (Nationalité). Difficultés qui dérivent de cette question. L'élaboration des principes généraux. Etude de la convention sur la nationalité. Les Protocoles et les Vœux. Les dispositions générales qui furent introduites dans la convention sur la nationalité. Critique détaillée de ces dispositions. Le travail de la deuxième Commission (Mer territoriale). Impossibilité d'arriver présentement à un accord sur cette matière. Nature du droit des Etats sur la mer territoriale. Impossibilité d'arriver à un accord sur l'étendue de la mer territoriale. Séance du jeudi 3 avril 1930. Rapport de la deuxième Commission et Résolution de la Conférence. La troisième Commission (Responsabilité des Etats). Les diverses Résolutions auxquelles on aboutit. Le caractère provisoire de ces Résolutions. Impossibilité d'arriver au moindre résultat. Echec de la Conférence de La Haye. Cet échec ne constitue pourtant pas une cause de régression pour le droit des gens 108

CHAPITRE VI. — *Le problème de la codification dans l'avenir. Les enseignements qu'on peut tirer de la première Conférence.*

La déclaration de l'Institut de Droit International (New-York 1929). Nécessité de suppléer au manque d'unité dans les travaux des conférences futures. Comment l'intervention plus énergique de la S.D.N. pourrait-elle atténuer le caractère politique des conférences. Nécessité de différencier une conférence de codification d'une conférence ordinaire. La Conférence de codification préjuge la question de savoir si les règles qu'elle élabore font actuellement partie du droit international. Nécessité de ne s'attacher qu'aux principes et de négliger les détails. Il ne faut pas faire dans une telle conférence du droit supplétif. La codification doit porter surtout sur le droit international public. Besoin d'une procédure uniforme. Quelques suggestions personnelles. Quelle sera la sanction des conventions adoptées par les Etats ? 147

CONCLUSION 163

BIBLIOGRAPHIE 165

